

RECHT DOOR ZEE



# Recht door zee

*Hedendaags internationaal  
zee- en maritiem recht*

Liber amicorum  
Eddy Somers

An Cliquet en Frank Maes (eds.)



Maklu  
Antwerpen-Apeldoorn

An Cliquet en Frank Maes (eds.)

Recht door zee. Hedendaags internationaal zee- en maritiem recht

Antwerpen-Apeldoorn

Maklu

2015

470 pag. – 24 x 16 cm

ISBN 978-90-466-0774-9

D/2015/1997/42

NUR 820

Foto cover: Kris Decler

© 2015 De auteurs en Maklu-Uitgevers nv

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteurs en van de uitgever.

Hoewel bij de realisatie van deze uitgave een zo groot mogelijke nauwkeurigheid en correctheid werd nagestreefd, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten, onvolkomen- en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaardt noch de auteurs, noch de uitgever hiervoor enige aansprakelijkheid.

Maklu-Uitgevers

Somersstraat 13/15, B-2018 Antwerpen, [www.maklu.be](http://www.maklu.be), [info@maklu.be](mailto:info@maklu.be)

Koninginnelaan 96, NL-7315 EB Apeldoorn, [www.maklu.nl](http://www.maklu.nl), [info@maklu.nl](mailto:info@maklu.nl)



# Inhoud

<b>Ten geleide</b>	17
<b>DEEL I</b>	
<b>Internationaal zeerecht</b>	21
<b>1   Is het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van toepassing op Arctica?</b>	23
ERIK FRANCKX	
1. Inleiding	23
2. Het 1982 Verdrag en Arctica	25
2.1 Prolegomena	26
2.2 De onderhandelingen gehouden tussen 1973 en 1982	27
3. Het in vraag stellen van de toepasselijkheid van het 1982 Verdrag op Arctica door Russische auteurs	30
3.1 Argumenten ter staving van de nieuwe tendens in Russische rechtsleer	30
3.2 Situering van de nieuwe tendens in het ruimere kader van de Russische rechtsleer	34
3.3 Invloed van de nieuwe tendens op de officiële positie van de Russische Federatie	38
4. Besluit	41
<b>2   Mariene ruimtelijke planning: van de Universiteit Gent naar alle uithoeken van de wereld</b>	43
FANNY DOUVERE	
<b>3   Hernieuwbare energie op zee en scheepvaart: het Belgisch marien ruimtelijk plan</b>	55
FRANK MAES	
1. Inleiding	55
2. Korte evolutieschets van het marien ruimtelijk plan	56

3.	Offshore hernieuwbare energie en scheepvaart	58
3.1	Veiligheidszones en het internationaal recht	61
3.2	Veiligheidszone van meer dan 500 meter: stand van zaken binnen de IMO	65
3.3	Veiligheidszones en het Belgisch recht	69
3.4	Scheepvaartroutes en routeringsmaatregelen	72
4.	Conclusie	78
4	<b>Mariene beschermde gebieden: een druppel in de oceaan?</b>	81
	AN CLIQUET	
1.	Inleiding	81
2.	Mariene beschermde gebieden: een stand van zaken	83
3.	Internationale wetgeving en beleid met betrekking tot mariene beschermde gebieden	88
3.1	Mariene beschermde gebieden in het internationaal zeerecht	88
3.2	Mariene beschermde gebieden in mondiale en regionale natuurbehoudsverdragen	92
3.2.1	<i>Ramsar-Verdrag</i>	92
3.2.2	<i>Werelderfgoedverdrag</i>	94
3.2.3	<i>Biodiversiteitsverdrag</i>	96
3.2.4	<i>OSPAR-Verdrag</i>	99
4.	Europese Unie wetgeving en beleid met betrekking tot mariene beschermde gebieden	103
5.	Nationale wetgeving met betrekking tot mariene beschermde gebieden: België als case studie	106
6.	Conclusie	112
5	<b>Menssmokkel via schepen</b>	
	<b>De rol van het Europese grensbewakingssysteem Eurosur in de militaire operatie <i>EU Nafvor Med</i></b>	115
	JASMINE COPPENS	
1.	Inleiding	115
2.	Het gebruik van <i>drones</i> en satellieten bij grensbewaking op zee	119
3.	Het Europese grensbewakingssysteem Eurosur	121
4.	Een illustratie: het Farmakonisi incident	127
5.	De rol van Eurosur in de militaire operatie <i>EU Nafvor Med</i>	130
6.	Conclusie	133

<b>6   Vervolgning en bestraffing van moderne piraterij: pijnpunten en mogelijke oplossingen</b>	<b>135</b>
KLAAS WILLAERT	
1. Situering	135
2. Uitleveren of zelf vervolgen: een complexe afweging	136
3. Vraagstukken op vlak van bewijs	140
4. Het probleem van uiteenlopende straffen	144
5. Mogelijke oplossingen voor het vervolgings- en bestraffingsprobleem	148
6. Besluit	153
<b>7   SOS ... – ... Schip in nood – Beschouwingen over de zoektocht naar hulp en bijstand in het licht van de doelstellingen van het Zeerechtverdrag</b>	<b>157</b>
GWENDOLINE GONSAELES	
1. Inleidende beschouwingen	157
2. Statelijke verplichtingen in het licht van de doelstellingen van het Zeerechtverdrag	159
2.1 Statelijke verplichtingen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu	159
2.2 Statelijke verplichtingen ter bescherming van mensenlevens op zee	161
2.3 Concrete invulling van de statelijke verplichtingen door middel van algemeen aanvaarde internationaal erkende regels, normen en aanbevolen praktijken en procedures	162
3. SOS – <i>Save Our Souls</i>	164
3.1 Enkele cijfermatige gegevens	164
3.2 Algemene verplichting tot hulpverlening	167
3.3 Verplichting tot het oprichten van doeltreffende opsporings- en reddingsdiensten ten behoeve van de veiligheid op en boven de zee	169
4. SOS – <i>Save Our Ship</i>	171
5. SOS – <i>Save Our Society</i>	173
5.1 Weigeringsbevoegdheid van de kuststaat in het licht van het Zeerechtverdrag	173
5.2 Weigeringsbevoegdheid van de kuststaat in het licht van overige internationale bepalingen inzake toevluchtsoorden	177

5.3	Weigeringsbevoegdheid van de Europese kuststaten: rol van de 'SOSREP'	179
6.	SOS – <i>Send Out Succour</i>	180
DEEL II		
	<b>Maritiem recht</b>	185
8	<b>Maritieme beveiliging van schepen varend onder de Belgische vlag</b>	187
	WALTER P. VERSTREPEN	
1.	Situering drijfveer voor het gebruik van maritieme scheepsbeveiliging	187
2.	Draagvlak voor het gebruik van gewapende veiligheidsagenten	190
3.	De maritieme beveiliging verstrekt door een maritieme veiligheidsonderneming aan boord van schepen varend onder de Belgische vlag	199
3.1	Toepassingsgebied en -voorwaarden	199
3.2	Verplichtingen van de geregistreerde eigenaar of exploitant of kapitein van een Belgisch schip	200
3.3	Aanvraagvoorwaarden voor een vergunning van een maritieme veiligheidsonderneming	201
3.4	De opgelegde methodes en procedures voor de maritieme beveiliging	204
4.	Conclusie	206
9	<b>Bewarend beslag op zeeschepen: een zelfstandig zekerheidsmechanisme</b>	207
	CLIVE VAN AERDE	
1.	Probleemstelling	207
2.	Het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft, mag door de schuldeiser in bewarend beslag worden genomen ongeacht wie aansprakelijk is voor de betaling van zijn zeevordering	209
3.	Over de vraag of, wanneer de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de betaling, de schuldeiser ook uitvoerend beslag op zijn zeeschip mag leggen, is er geen eensgezindheid	218

4.	Bewarend beslag op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft, is een op zichzelf staand zekerheidsmechanisme	223
4.1	Een drukingsmiddel	223
4.2	Het Scheepsbeslagverdrag 1952 laat dit toe	224
4.3	Geen schending van art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM	225
4.4	Ter vergelijking	226
5.	Besluit	228
10	<b>Transportfacilitatie</b>	229
	KRISTIAAN BERNAUW	
1.	Inleiding	229
2.	Begrip	230
2.1	De opheffing van hinderpalen voor (grensoverschrijdende) vervoerverrichtingen	230
2.2	Het gunstig effect	230
2.3	'Zachte' versus 'harde' hindernissen	231
2.4	Vergemakkelijking en vrijmaking (socio-economische integratie)	231
2.5	Vervoervergemakkelijking en handelsvergemakkelijking	235
2.6	Vervoer, verkeer en beweging	235
3.	Terughoudendheid tegen verandering	235
3.1	Het evenwicht tussen openheid en controle	235
3.2	Verzoening tussen versoepeling en controle	236
3.3	Gevestigde belangen in de <i>status quo</i>	237
3.4	Sterk bindende versus vrijblijvende bewoordingen	238
4.	De facilitatietechnieken	238
4.1	Wederzijdse erkenning gesteund op harmonisering	239
4.2	Wederkerigheid	241
4.3	Vrijstelling van douanecontrole	241
5.	Kanalen voor facilitatiemaatregelen	241
5.1	Transportfacilitatie en deregulering	241
5.2	Openbare wetgeving/reglementering versus zelfregulering als alternatief	242
5.3	Bronnen van transportfacilitatiemaatregelen	242
6.	Internationale transportfacilitatiewetgeving en -reglementering	244
6.1	Overkoepelende wetgeving/reglementering	244
6.1.1	<i>Doorvoer</i>	245

6.1.2	<i>Vertolling</i>	246
6.1.3	<i>WTO instrumenten</i>	246
6.2	Vervoerswijzespecifieke wetgeving/reglementering	248
6.2.1	<i>Zeevervoer</i>	248
6.2.2	<i>Luchtvervoer</i>	248
6.2.3	<i>Wegvervoer</i>	249
6.2.4	<i>Spoorvervoer</i>	249
7.	Het voorwerp van transportfacilitatie	249
7.1	Verkeersrechten	249
7.2	Vertolling	253
7.2.1	<i>Douanetransitregime</i>	254
7.2.2	<i>Tijdelijke invoersysteem</i>	255
7.2.3	<i>Inlandse douanedoorvoer</i>	255
7.2.4	<i>De betrouwbare operator</i>	256
7.3	Begeleidende maatregelen	257
7.3.1	<i>Personen</i>	258
7.3.1.1	Passagiers	258
7.3.1.2	Bemanning	259
7.3.2	<i>Vervoeroperatoren</i>	261
7.3.2.1	Toegang tot het beroep: vergunning	261
7.3.3	<i>De vervoerverrichting</i>	262
7.3.4	<i>Vervoermiddelen en containers</i>	262
7.3.4.1	Technische staat	262
7.3.4.2	Verzekering	263
7.3.4.3	Gezondheid	263
7.3.5	<i>Goederen</i>	264
7.4	Verscheidene facilitatiemaatregelen	264
7.4.1	<i>Algemeen klimaat van recht en orde</i>	264
7.4.2	<i>Transparantie</i>	265
7.4.3	<i>Procedures en documentatie</i>	265
7.4.4	<i>Controletechnieken voor grensovergang</i>	265
7.4.5	<i>Institutionele schikkingen</i>	266
7.4.6	<i>Toepassing van ICT</i>	266
8.	Besluit	267

<b>11   Staking in de haven: een triestige geschiedenis (?)</b>	<b>269</b>
PATRICK HUMBLET	
1. <i>Words, words, ...</i>	270
2. <i>Die van den basseng ...</i>	271
3. De regulering van collectieve conflicten	274
<i>Prestatiewet/opeising</i>	275
<i>Vredesclausules/protocol</i>	277
<i>Bemiddeling</i>	278
4. De actie(middelen)	278
4.1 Stakingen die niet gericht zijn tegen de werkgever	278
<i>De politieke staking</i>	279
<i>Solidariteitsstaking</i>	280
4.2 Actiemiddelen	281
<i>Schokstaking</i>	281
<i>Wegblokkade</i>	281
<i>De bezetting</i>	283
<i>Boycot</i>	284
5. <i>Empire</i>	285
6. Krachtlijnen van een stakingswet	287
Uitleiding	289
<b>12   De regionalisering van de binnenvaart na de zesde staatshervorming. Enige beschouwingen</b>	<b>291</b>
MARC DE DECKER	
1. Inleiding	291
2. De bevoegdheidsverdeling voor de bijzondere wet m.b.t. de zesde staatshervorming	293
2.1 De op grond van art. 6 §1, X BWHI 1988 aan de gewesten toegewezen bevoegdheden	293
2.2 De op grond van andere bepalingen van de BWHI 1988 aan de gewesten toegewezen en de federaal gebleven bevoegdheden	302
3. De bevoegdheidsverdeling na de bijzondere wet m.b.t. de zesde staatshervorming	303
3.1 De op grond van art. 6 §1, X BWHI nieuw aan de gewesten toegewezen bevoegdheden	303

3.2	De op grond van andere bepalingen van de BWHI 1988 aan de gewesten toegewezen bevoegdheden, inzonderheid deze m.b.t. vestigingsvoorwaarden	311
4.	Enige besluiten	314

## DEEL III

<b>Maritieme en mariene zaken</b>	317
-----------------------------------	-----

13	<b>De breedte van de territoriale zee en de marine league, oftewel, de paradox van de visserman en de kanonskogel</b>	319
----	---	-----

J.W.P. PRINS

1.	Inleiding	319
2.	Vragen rondom het begrip 'territoriale zee'	320
3.	Kapers en piraten versus vissermannen	321
4.	De paradox van de visserman en de kanonskogel	322
5.	<i>De dominio maris dissertatio</i>	324
6.	Epiloog	326
	Dankwoord	326
	Bibliografie	327
	Bijlages	328

14	<b>Held of schurk? Pragmatische beschouwingen bij het fenomeen van de criminalisatie van zeelieden</b>	333
----	--	-----

JOZEF CUYT

1.	Inleiding	333
1.1	<i>De Flying Enterprise</i>	335
1.2	Het USS <i>Vincennes</i>	338
2.	Criminalisatie: definitie en evolutie	340
3.	Gevallen van criminalisatie	343
3.1	<i>De Million Hope</i> (Egypte - 1996)	343
3.2	<i>De Orapin Global</i> en de <i>Evoikos</i> (Singapore - 1997)	344
3.3	<i>De Erika</i> (Frankrijk - 1999)	344
3.4	<i>De Asean Liberty</i> (Myanmar - 2000)	345
3.5	<i>De Amorgos</i> (Taiwan - 2001)	345
3.6	<i>De Celine</i> (Verenigde Staten - 2005)	345
3.7	<i>De Zim Mexico III</i> (Verenigde Staten - 2006)	346



3.8	De <i>Elixir</i> (Rusland – 2006)	347
3.9	De <i>B Atlantic</i> (Venezuela/Oekraïne – 2007)	347
3.10	De <i>Cosco Busan</i> (Verenigde Staten – 2007)	348
4.	Kafka leeft!	349
4.1	De <i>Prestige</i> (Spanje – 2002)	349
4.2	De <i>Tasman Spirit</i> (Pakistan – 2003)	353
4.3	De <i>Coral Sea</i> (Griekenland – 2007)	354
4.4	De <i>Hebei Spirit</i> (South Korea – 2007)	356
4.5	Overige zaken	358
5.	De stem van de wet	359
5.1	De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens	360
5.2	Het Internationaal Zeerechtverdrag van 1982	361
5.3	Het MARPOL 73/78 Verdrag	362
5.4	Europese richtlijn 2005/35/EG	363
5.5	De wet Perben (Frankrijk)	366
5.6	OPA 90 (USA)	368
6.	De stem van de zeevarende	368
6.1	CESMA en IFSMA	369
6.2	IMO	370
6.3	Seafarers Rights International	371
7.	Conclusie	373
	Bibliografie	376
15	<b>  Contouren van havenplanologie: state of the art in Vlaanderen</b>	379
	GEORGES ALLAERT	
1.	Havenplanologie, een actiegerichte wetenschap	379
2.	De ruimtelijke planning in de Vlaamse havens: een korte historiek	381
3.	Welke toekomst hebben onze havens als Flanders Port Field?	384
	Bibliografie	386
16	<b>  Scheepsafval en havenontvangstinstallaties</b>	389
	GUIDO VAN MEEL	
1.	Inleiding	389
2.	Havenontvangstinstallaties	391
3.	Het keerpunt	392
4.	Het Life Project: ECOWARE	395
5.	De rol van havenstaatcontrole	399

6.	De toekomst	400
7.	IMO en milieugerelateerde wetgeving: een moeilijk huwelijk	402
7.1	Scrubbers	402
7.2	Ballastwater	403
8.	European Sustainable Shipping Forum	404
9.	Besluit	404
	Bibliografie	405
17	<b>  Veiligheidsmaatregelen in de havens – Casus de haven van Gent</b>	407
	DIRK VERNAEVE	
1.	Inleiding	407
2.	Veiligheidsmaatregelen nautische toegankelijkheid en scheepvaartbegeleiding haven Gent	409
2.1	Nautische toegankelijkheid	409
2.2	Scheepvaartbegeleiding	412
3.	Maritieme incidenten	417
4.	Laden en lossen van goederen in het algemeen en van gevaarlijke/schadelijke en milieuhinderlijke stoffen in het bijzonder	422
4.1	Algemeen	422
4.2	Gevaarlijke/schadelijke en milieuhinderlijke stoffen	423
5.	Verkeersveiligheid	427
6.	Beveiliging tegen illegale praktijken en terrorisme	427
7.	Besluit	429
	Bibliografie	430
18	<b>  Samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland Kroniek van een zoektocht naar samenwerking</b>	431
	JACQUES D'HAVÉ EN ANTOINE VUYLSTEKE	
1.	Scheiden is lijden	431
2.	De historische rol van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart	434
3.	1863: de afkoop van de Scheldetol	436
4.	Toenemende aandacht voor de veiligheid en de bevaarbaarheid van de Westerschelde	437
5.	Benelux en Europese Unie versterken de samenwerking tussen België en Nederland	441
5.1	Kanaal Gent-Terneuzen	441

5.2	Schelde Radarketen	442
5.3	Schelde-Rijnverbinding	444
5.4	Verdieping en Waterverdragen	444
5.5	De gewestvorming deblokkeert	445
5.6	Vier nieuwe Scheldeverdragen	445
5.7	Juiste timing	448
6.	Huidige situatie en toekomstige plannen	449
	Bibliografie	450
19	<b>  Binnenvaart op zee: een handige contradictie?</b>	453
	MARC VANTORRE	
1.	Zee- en binnenvaart: gescheiden werelden?	453
2.	Estuaire vaart: het wettelijke kader voor de binnenvaartverbinding tussen Zeebrugge en de Westerschelde	455
2.1	Estuaire vaart volgens Dienstnorm Nr. 8 (1962)	456
2.2	Dienstnorm 8 overstegen, geval per geval	457
2.3	Het Koninklijk Besluit van 8 maart 2007	458
3.	<i>Transport fluvio-maritime</i> als oplossing voor een missing link in Le Havre	461
4.	De rol van de classificatiemaatschappijen	463
5.	Binnenvaart of estuaire vaart?	465
6.	Slotbedenkingen	468
	Bibliografie	469



## Ten geleide

Vanaf 1 oktober 2015 is Eddy Somers op emeritaat, wat echter niet betekent dat hij stopt met het uitoefenen van zijn academische passie voor het internationaal publiekrecht en het internationaal zeerecht. Vooral het internationaal zeerecht is door Eddy Somers op academisch niveau op de kaart gezet aan de Universiteit Gent en in Vlaanderen, zowel in het onderzoek als in het onderwijs. Na het verdedigen van zijn doctoraat over het recht van doorvaart in internationale zeestraten in vreedstijd in 1980 en de eerste Nederlandstalige publicatie 'Inleiding tot het internationaal zeerecht' in 1984, gaf Eddy Somers eerst op vrijblijvende wijze een vak internationaal zeerecht. Het vak stond niet op het curriculum, maar studenten met interesse voor het internationaal zeerecht konden in de bibliotheek van de toenmalige vakgroep Volkenrecht in de Korte Meer 11 op vrijwillige basis lessen volgen. Studenten die zich verder wensten te verdiepen in het internationaal zeerecht en in het maritiem recht waren genoodzaakt een vorm van postgraduaat onderwijs te volgen aan de UFSIA in Antwerpen. Eenzelfde traject dat ook Eddy had gevolgd.

Begin jaren 80 groeide de idee om ook aan de Universiteit Gent het onderwijs en het onderzoek in de maritieme wetenschappen uit te bouwen. Hierbij kon Eddy Somers rekenen op de onvoorwaardelijke steun van wijlen André De Wilde, directeur-generaal van de haven van Gent. Een postuniversitaire cyclus haven- en maritieme wetenschappen op woensdagnamiddag zag het licht en snel bleek dat er een grote behoefte was aan bijscholing. Gastsprekers werden aangetrokken en de eerste cycli haalden vlot meer dan 350 inschrijvingen. Het succes van de cycli werkte aanstekelijk. Zowel het vak internationaal zeerecht als het vak zeerecht kwamen als keuzevakken op het curriculum van de rechtenstudent. Het postgraduaatonderwijs evolueerde onder impuls van Eddy Somers naar een bijzondere licentie in de haven- en maritieme wetenschappen, om vanaf 2004 over te vloeien in een master in de maritieme wetenschappen, in samenwerking met de Universiteit Antwerpen. Wanneer de Universiteit Antwerpen in 2013 de stekker uit de samenwerking trok, vond Eddy snel een oplossing in een partnership met de Vrije Universiteit Brussel. Immers, Eddy Somers doceerde internationaal zee-recht ook aan de Vrije Universiteit Brussel en aan de Universiteit Antwerpen. De

nieuwe samenwerking met de Vrije Universiteit Brussel zal vanaf academiejaar 2015-2016 de nieuwe opleiding Msc in Maritime Science aan de UGent aanbieden. Naast deze opleiding op academisch niveau, bleef Eddy Somers aandacht hebben voor opleidingen en het *up to date* houden van geïnteresseerden in de nieuwe ontwikkelingen in het internationaal zeerecht, het maritiem recht en het havenbeheer. De postuniversitaire cyclus evolueerde naar een postacademische vorming Havenbeheer (PAV) en een jaarlijks georganiseerd Maritiem Symposium dat in 2016 de twintigste editie zal vieren.

Naast het onderwijs werd in dezelfde periode ook het maritiem onderzoek geactiveerd. In 1985 werd het Studie- en Documentatiecentrum in de haven- en maritieme wetenschappen door Eddy Somers opgestart, vrij snel gevolgd door het Maritiem Instituut. Tot op heden is het Maritiem Instituut als onderzoeksgroep nog steeds toonaangevend in België op het vlak van het onderzoek in het internationaal zeerecht, het maritiem recht en het internationaal en Europees milieurecht. Sinds medio jaren 90 is het Maritiem Instituut een belangrijke initiatiefnemer van het multidisciplinair onderzoek van de zee en de aan de kust gerelateerde activiteiten, waaronder de havens, de zeevisserij en scheepvaart. Het Maritiem Instituut maakt deel uit van het UGent Marine Science Centre of Excellence ([marine@ugent](mailto:marine@ugent)) dat wereldwijd toonaangevend is in het mariene onderzoek.

Onderwijs en onderzoek bleef bij Eddy Somers niet beperkt tot Vlaanderen alleen. Ontwikkelingssamenwerking is steeds een aandachtspunt van Eddy geweest. In het kader van twee opeenvolgende VLIR UOS (eigen initiatieven) werd intensief samengewerkt met de universiteiten van Nairobi en Dar es Salaam. Deze samenwerking leidde tot de uitbouw van een bibliotheek internationaal zeerecht aan beide universiteiten, docentenuitwisseling en vijf met succes verdedigde doctoraten van jonge onderzoekers aan beide universiteiten. Eddy Somers heeft al deze initiatieven gecombineerd met aanzienlijke taken van dienstverlening, waarbij het volstaat slechts twee te vermelden. Eddy was gedurende bijna 20 jaar voorzitter van de Vakgroep internationaal publiekrecht en is één van de langst zetelende decanen van de rechtsfaculteit (2000-2008) geweest.

Zoals de zee altijd in beweging is, zo was dit ook met de carrière van Eddy Somers. Veelvuldig, avontuurlijk en vooral gedreven door een hoge graad van nieuwsgierigheid en academische excellentie. Ook op zee doen zich nieuwe ontwikkelingen voor, en dit zowel binnen de internationale gemeenschap als binnen de eigen Belgische maritieme wereld. Dit boek brengt enkele van deze actuele

ontwikkelingen samen, met af en toe een knipoog naar het verleden. De auteurs die een bijdrage leverden aan dit *liber amicorum* zijn al even veelzijdig en komen uit de academische wereld, de advocatuur en de maritieme wereld. Bij zeven auteurs was Eddy Somers lid van de doctoraatsjury en bij zes onder hen promotor van het doctoraatsonderzoek.

Dit boek omvat zowel juridische als niet-juridische bijdragen en is ingedeeld in drie delen. Een eerste deel omvat bijdragen over het internationaal zeerecht. De 'grondwet' van de zee wordt al jaren gevormd door het Zeerechtverdrag van 1982. Alhoewel dit de basis vormt voor het gebruik van de zee, blijken er soms lacunes of onduidelijkheden inzake interpretatie of nieuwe uitdagingen. In dit deel worden enkele van deze uitdagingen nader bekeken. Erik Franckx onderzoekt of het Zeerechtverdrag van 1982 van toepassing is op Arctica. Fanny Douvere en Frank Maes gaan elk in hun bijdrage in op mariene ruimtelijke planning. An Cliquet geeft een stand van zaken inzake mariene beschermde gebieden in internationaal en nationaal recht. Jasmine Coppens gaat in op de problematiek van de mensensmokkel over zee. Klaas Willaert onderzoekt de knelpunten inzake vervolging en bestrafing van piraterij en door Gwen Gonsaeles wordt de problematiek van hulp en bijstand onderzocht.

Een tweede deel gaat in op het maritiem recht, waarin Walter Verstrepen naadloos de overgang maakt van het internationaal zeerecht naar het maritiem recht met de vraagstelling op welke wijze schepen onder Belgische vlag zich kunnen beveiligen tegen piraterij. Clive Van Aerde reflecteert kritisch het bewarend beslag op zeeschepen in het kader van de zich ontwikkelde rechtspraak. Kris Bernauw behandelt de 'transportfacilitatie'. Patrick Humblet onderzoekt hoe juridisch wordt omgegaan met stakingen in de haven en Marc De Decker sluit de landzijde van de zee af met een bijdrage over de regionalisering van de binnenvaart.

In een derde deel komen een aantal ruimere maritieme thema's aan bod. Hank Prins graaft in het verleden naar de ontstaansgeschiedenis van de breedte van de territoriale zee. Jef Cuyt belicht de problematiek van de criminalisering van zeevarenden. Georges Allaert schetst de *state of the art* inzake havenplanologie in Vlaanderen. Guido Van Meel gaat in op de problematiek van scheepsafval en havenontvangstinstallaties in de Vlaamse havens. Dirk Vernaeve bekijkt de veiligheidsmaatregelen in de haven van Gent. Jacques D'Havé en Antoine Vuylsteke belichten de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland inzake de Schelde. Marc Vantorre ten slotte focust op de estuaire vaart.

Dit boek is in de eerste plaats bedoeld als waardering voor Eddy Somers. Maar het is tevens bestemd voor academici en iedereen in de maritieme wereld die interesse heeft voor het internationaal zeerecht en het maritiem recht.

Tot slot nog een welgemeend woord van dank aan Jasmine Coppens en Kristien Ballegeer voor hun hulp bij de totstandkoming van dit boek.

An Cliquet en Frank Maes, editors  
Mei 2015



DEEL I

# Internationaal zeerecht



# 1 | Is het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van toepassing op Arctica?

Erik Franckx\*

## 1. Inleiding

De centrale vraagstelling van deze bijdrage<sup>[1]</sup>, met name of het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (1982 Verdrag)<sup>[2]</sup> al dan niet van toepassing is op Arctica, kan enigszins verbazen, want een doctoraal proefschrift concludeerde in 1989, na een onderzoek van de statenpraktijk van zowel Canada als de voormalige Sovjet-Unie, de twee landen die de spreekwoordelijke sleutel lijken te bezitten van respectievelijk de noordwestelijke en noordoostelijke scheepvaartroute tussen de Atlantische en Stille oceaan, dat ze beide er duidelijk van uitgingen dat dit wel zo was, en dit op een ogenblik dat geen van beide het 1982 Verdrag hadden geratificeerd en dat dit verdrag nog niet eens in werking was

---

\* Gewoon hoogleraar, Vakgroep Internationaal en Europees Recht, Vrije Universiteit Brussel.

[1] Het is me een eer en tevens een waar genoegen met dit artikel een bijdrage te kunnen leveren aan het *liber amicorum* Eddy Somers. Wanneer men in België interesse had voor het zeerecht kwam men al zeer vlug in contact met de Vakgroep internationaal publiekrecht van de Universiteit Gent. Over de jaren heen is er tussen de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel (VUB) op dit vlak een hechte band ontstaan, die zich vertaald heeft in het gezamenlijk organiseren van menige zeerechtconferentie in België en waarvan het voorlopige laatste orgelpunt het opstarten van een gezamenlijke Engelstalige *Master of Science in Maritime Science* is geweest, die voor het eerst zal aangeboden worden tijdens het academiejaar 2015-2016. Vaak werd in die jaren ook beroep gedaan op elkaar om in doctorale jury's in het domein van het zeerecht te zetelen. Het huidig artikel gaat terug naar waarschijnlijk een van de eerste dergelijke uitwisselingen waarbij aan Eddy Somers gevraagd werd om in een doctorale jury te zitten aan de VUB over een onderwerp dat met navigatie in Arctische wateren te maken had. Dat de auteur van de huidige bijdrage toen de VUB doctorandus in kwestie was, maakt de cirkel als het ware rond.

[2] Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 397. Voor een Nederlandse vertaling, zie BS 16 september 1999, 34.486.

getreden. Canada omdat het na vele diplomatieke inspanningen erin geslaagd was om zijn zeer omstreden *Arctic Water Pollution Prevention Act* (AWPPA) uit 1970<sup>[3]</sup> eindelijk internationaal aanvaardbaar te maken door het opnemen van een zogenaamde ‘Arctische clausule’, met name Art. 234<sup>[4]</sup>, in het 1982 Verdrag<sup>[5]</sup>. De voormalige Sovjet-Unie omdat een analyse van de nationale wetgeving uitgevaardigd sinds 1982 deed uitschijnen dat de regering definitief afstand had genomen van de doctrinale theorieën die deze wateren uitsluitend aan nationale jurisdictie wensten te onderwerpen<sup>[6]</sup>.

Vandaag de dag zijn zowel Canada als Rusland partij bij het 1982 Verdrag<sup>[7]</sup>. Nochtans is in een van beide landen recentelijk een nieuwe tendens in de rechtsleer te ontwaren die vooreerst beweert dat er onder de partijen die het 1982 Verdrag onderhandelden eensgezindheid bestond over het feit dat dit verdrag niet van toepassing zou zijn op Arctica en dat er derhalve geen sprake kan zijn in Arctica van het Gebied, omschreven in het 1982 Verdrag als ‘de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’<sup>[8]</sup> alwaar het beginsel van het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid van toepassing is<sup>[9]</sup>.

Deze bijdrage<sup>[10]</sup> zal vooreerst even stilstaan bij het 1982 Verdrag zelf, het decennium aan onderhandelingen dat eraan vooraf ging en andere vroegere

[3] Arctic Waters Pollution Prevention Act van 17 juni 1970, *International Legal Materials* 1970, 543.

[4] Art. 234 1982 Verdrag: ‘*Kuststaten hebben het recht non-discriminatoire wetten en voorschriften aan te nemen en te handhaven ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door schepen in met ijs bedekte gebieden binnen de grenzen van de exclusieve economische zone, waar bijzonder moeilijke klimatologische omstandigheden en de aanwezigheid van ijs, dat zodanige gebieden voor het grootste deel van het jaar bedekt, belemmeringen of uitzonderlijke gevaren voor de scheepvaart doen ontstaan en waar verontreiniging van het mariene milieu grote schade of een onherstelbare verstoring van het ecologisch evenwicht zou kunnen veroorzaken. In zulke wetten en voorschriften dient terdege rekening te worden gehouden met de scheepvaart en de bescherming en het behoud van het mariene milieu, op basis van de beste wetenschappelijke gegevens waarover men beschikt.*

[5] E. Franckx, *Maritime Claims in the Arctic: Canadian and Russian Perspectives*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 96-97.

[6] E. Franckx, *Maritime Claims in the Arctic: Canadian and Russian Perspectives*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 190-191.

[7] Canada ratificeerde het 1982 Verdrag op 7 november 2003, Rusland op 12 maart 1997. Zie [http://www.un.org/depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/depts/los/reference_files/status2010.pdf)

[8] Art. 1 (1)(1) 1982 Verdrag. Hierna het Gebied.

[9] Art. 136 1982 Verdrag.

[10] Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage van de huidige auteur aan een zeerechtconferentie gehouden te Gent op 13-14 november 2014, met als titel: ‘UNCLOS and the Arctic?’

statenpraktijk die in dit verband relevant is. Daarna zal dieper worden ingegaan op de hoger aangehaalde nieuwe tendens in een bepaalde nationale rechtsleer die het tegendeel beweert van wat deze voorgeschiedenis laat vermoeden. Het belang van deze strekking binnen het geheel van de doctrine van het land in kwestie zal onderzocht worden, alsook de invloed ervan op de officiële positie van de betrokken staat. Na alle voor- en tegenargumenten te hebben afgewogen, keert dit artikel in de conclusie terug naar de centrale vraagstelling om deze van een antwoord te voorzien.

## 2. Het 1982 Verdrag en Arctica

Het 1982 Verdrag rept met geen woord over Arctica. Derhalve kan de vraag theoretisch gesteld worden of Arctica wel onder het toepassingsgebied valt van dit verdrag. Het antwoord op deze vraag heeft aanzienlijke juridische consequenties, want ofwel wordt in de wateren van de Arctische oceaan<sup>[11]</sup> toepassing gemaakt van de gewone maritieme gebieden voorzien in het 1982 Verdrag, zoals daar zijn de interne wateren, de territoriale zee, de aansluitende zone, de exclusieve economische zone, het continentale plat, en het Gebied, ofwel, in de hypothese dat het 1982 Verdrag niet van toepassing is, zal waarschijnlijk de kuststaat ruimere bevoegdheden kunnen opeisen daar er, in tegenstelling tot Antarctica<sup>[12]</sup>, geen internationaal verdragssysteem specifiek op deze regio van toepassing is<sup>[13]</sup>.

---

en waarvan de meer omstandige schriftelijke weergave gaat verschijnen in het Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht. Deze conferentie, weerom mede georganiseerd door de Universiteit Gent en de VUB, had als thema 'UNCLOS Rules the Waves'. Voor meer informatie, zie [https://www.ugent.be/re/epir/en/researchgroups/public-international-law/research/conferences/unclosfolder.pdf/at\\_download/file](https://www.ugent.be/re/epir/en/researchgroups/public-international-law/research/conferences/unclosfolder.pdf/at_download/file)

[11] Zoals gedefinieerd door de Internationale Hydrografische Organisatie. INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANIZATION (ed.), *Limits of Oceans and Seas (Special Publication N° 28)*, Monte-Carlo, Imp. Monégasque, 1953, 11-12, mits inachtneming van de *caveat* te vinden op p. 4, namelijk dat de grenzen van de Arctische oceaan de zeeën, die deze oceaan omvat, uitsluit.

[12] Verdrag inzake Antarctica van 1 december 1959, *United Nations Treaty Series*, vol. 402, 71.

[13] Gedurende een heel lange periode was het enige multilaterale verdrag, specifiek van toepassing op Arctica, waarbij alle vijf de kuststaten partij waren, met name Canada, Denemarken (met betrekking tot Groenland), Noorwegen, de Russische Federatie, en de Verenigde Staten van Amerika, het Verdrag inzake het behoud van ijsberen van 15 november 1973, *International Legal Materials*, 1973, 13-18. Hier is pas recentelijk verandering in gekomen door het sluiten van twee verdragen onder de auspiciën van de Arctische Raad, met name het Verdrag inzake samenwerking met betrekking tot de aeronautische en

## 2.1 Prolegomena

De manier waarop Art. 234 zijn weg gevonden heeft in het 1982 Verdrag is duidelijk te traceren. Het heeft een unilateraal ontstaan gekend, gevolgd door een multilaterale aanvaarding van een compromis bereikt tussen de drie onmiddellijk betrokken partijen, met name Canada, de voormalige Sovjet-Unie en de Verenigde Staten van Amerika.

Het ontstaan gaat eigenlijk terug tot een reeds aangehaalde Canadese wet van 1970, met name de AWPPA, die zelf een reactie was op een Amerikaans initiatief om olietransport per schip uit te testen in de noordwestelijke route gedurende de zomer van 1969<sup>[14]</sup>. Op het ogenblik van de afkondiging van de AWPPA was het zeer twijfelachtig of het instellen van een 100-mijls zone boven de 60<sup>ste</sup> parallel, waarin Canada speciale bevoegdheden opeiste om de verontreiniging door schepen te regelen, in overeenstemming was met het internationaal recht. Dit bleek niet enkel uit de negatieve reacties van een hele reeks andere staten<sup>[15]</sup> maar ook uit de houding van de Canadese overheid zelf, die voor alle zekerheid haar facultatieve clausule onder Art. 36 (2) van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof kort daarvoor had aangepast om eventuele betwistingen voor dit Hof hieromtrent uit te sluiten<sup>[16]</sup>.

---

maritieme opsporing en redding in Arctica van 12 mei 2011 en het Verdrag inzake samenwerking met betrekking tot de voorbereiding op, en de bestrijding van mariene olieverontreiniging in Arctica van 15 mei 2013, waarvan enkel het eerste tot op heden in werking is getreden.

[14] De zogenaamde Manhattan crisis, genoemd naar de naam van het schip onder Amerikaanse vlag dat toen de mogelijkheid wilde uitproberen om olie, ontgonnen in Alaska, naar de oostkust van de Verenigde Staten van Amerika te verscheppen. Het schip had gelukkig enkel water als ballast aan boord, want de contacten met het ijs verliepen niet altijd zoals gehoopt, met aanzienlijke scheuren in de romp tot gevolg. B. Meredith, 'A Plan for the Arctic: Mr. Trudeau's International Regime', *Round Table* 1970, (177) 182.

[15] De toenmalig Directeur Juridische Zaken van het Canadese Ministerie van Buitenlandse Zaken sprak in dit verband van een '*drawer full of protests*'. Zoals gemeld door T.L. McDorman, 'The New Definition of 'Canada Lands' and the Determination of the Outer Limit of the Continental Shelf', *Journal of Maritime Law and Commerce* 1983, (195) 215 en noot 64.

[16] Canadese verklaring inzake de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof van 7 april 1970, *International Legal Materials* 1970, 598-599. Overeenkomstig punt 2 (b) van die verklaring werden '*disputes arising out of or concerning jurisdiction or rights claimed or exercised by Canada in respect of... the prevention or control of pollution or contamination of the marine environment in marine areas adjacent to the coast of Canada*' voortaan uitgesloten. De huidige verklaring voorziet niet langer in een dergelijke uitsluiting (<http://www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=3&code=CA>).

Canada heeft daarna hard gewerkt in allerlei internationale fora om de AWPPA aanvaardbaar te maken voor de internationale gemeenschap<sup>[17]</sup>, maar dit land besefte zeer goed dat het uiteindelijk de derde zeerechtconferentie was waar deze internationale goedkeuring zou dienen verzekerd te worden<sup>[18]</sup>.

## 2.2 De onderhandelingen gehouden tussen 1973 en 1982

Deze diplomatieke inspanningen, en de initiatieven ontplooid tijdens de derde zeerechtconferentie in het bijzonder, werden beloond met de opnemng van Art. 234 als onderdeel van het 1982 Verdrag. Dit artikel wordt door Canada vandaag aanzien als een validering van zijn AWPPA<sup>[19]</sup>.

Het mag dus duidelijk zijn dat voor Canada de oorsprong van de invoeging van Art. 234 in het 1982 Verdrag in Arctica te vinden is. De vraag is vervolgens of deze zienswijze ook gedeeld wordt door andere landen. Het past in dit verband te verwijzen naar de gezaghebbende artikelsgewijze commentaar van het 1982 Verdrag van de Universiteit van Virginia, die dit artikel als volgt inleidt:

*Article 234 – sometimes called the ‘Arctic’ article – is one of the few provisions in the Convention the terms of which were negotiated directly between the States concerned – in this case Canada, the USSR and the United States of America – and incorporated without opposition in the various negotiating texts. The inclusion of article 234 in the Convention as Part XII, section 8, notwithstanding its geographical scope – limited in reality to the ice-covered polar*

[17] Voor een overzicht van de waaier van diplomatieke initiatieven onplooid door Canada, zie bijvoorbeeld J.A. Beesley, ‘Arctic Pollution Prevention Act: Canada’s Perspective’, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 1973, (226) 233-235; R.M. M’Gonigle en M.W. Zacher, ‘Canadian Foreign Policy and Control of Marine Pollution’ in B. Johnson en M.W. Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1977, (100) 123-146.

[18] Hier probeerde Canada vooreerst uitzonderingen te bekomen op de algemene regeling van het juridische regime dat van toepassing is op de exclusieve economische zone, maar gaandeweg spitste de inspanningen zich toe op rechtstreekse onderhandelingen met de twee andere staten met een rechtstreeks belang, namelijk de voormalige Sovjet-Unie en de Verenigde Staten van Amerika. Zie bijvoorbeeld A. de Mestral, ‘Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Its Origins and Its Future’ in S. Lalonde en T.L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Leiden, Brill, 2015, (111) 114-119.

[19] Canada, Legislative Summary (LS-629E), Bill C-3: An Act to Amend the Arctic Waters Pollution Prevention Act, p. 8 (<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/40/2/c3-e.pdf>). Dit verklaart ook waarom Canada niet langer dergelijke zaken specifiek uitsluit in de momenteel geldende facultatieve clausule (zie supra noot 16).

*regions, principally of the Northern Hemisphere – emphasizes the global character of the whole Convention, which applies to all seas and oceans of the world*<sup>[20]</sup>.

Deze rechtstreekse band met Arctica wordt ook bevestigd door de getuigenissen van delegatieleden die indertijd rechtstreeks bij deze besprekingen betrokken waren<sup>[21]</sup>. Dergelijke getuigenissen benadrukken bovendien dat de Sovjet dele-

[20] Anon, 'Article 234' in S. Rosenne en L.B. Sohn (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, IV, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, (392) 393.

[21] Zie bijvoorbeeld de volgende bronnen uit de periode dat de onderhandelingen van de derde zeerechtconferentie plaatsvonden of onmiddellijk erna: B.H. Oxman, *From Cooperation to Conflict: The Soviet Union and the United States at the Third U.N. Conference on the Law of the Sea (Donald L. McKernan Lectures in Marine Affairs, 15 May 1984)*, Seattle, Institute of Marine Studies, University of Washington, 1985, 14-15 [die deze specifieke onderhandeling bespreekt onder de hoofding 'The Arctic']; A.L.C. de Mestral en L.H.J. Legault, 'Multilateral Negotiation - Canada and the Law of the Sea Conference', *International Journal* 1979, (47) 67 [die deze problematiek bestempelen als de 'Arctic exception']. Wat de voormalige Sovjet-Unie betreft kan men enkel terugvallen op indirect bewijs in dit verband. In de eerste plaats kan hier verwezen worden naar de Sovjet tegenhanger van de hoger aangehaalde commentaar van het 1982 Verdrag van de Universiteit van Virginia. Dit betreft een vijfdelige serie, die meer dan 1.200 pagina's bestrijkt, en waarin Sovjet auteurs samen met hun collega's uit andere Oostblok landen, die meestal zelf aan de derde zeerechtconferentie hadden deelgenomen, afzonderlijke thema's uit het 1982 Verdrag bespreken. Bij de bespreking van Art. 234 wordt de opmerking gemaakt dat, voortgaande op de gehanteerde bewoording, 'het overduidelijk is dat het in dit geval de Arctische wateren betreft'. V.A. Kiselev, 'Zashchita i sokhranenie morskoi sredi ot zagriazneniia s sudov' (De bescherming en het behoud van het mariene milieu van verontreiniging door schepen) in A.P. Movchan en A. Iankov (eds.), *Mirovoi okean i mezhdunarodnoe pravo: Zashchita i sokhranenie morskoi sredi*, IV, Moskou, Nauka, 1990, (116) 138 [vertaling door de huidige auteur]. Dezelfde commentaar bestempelt de Sovjet uitvoeringswetgeving 'Betreffende de economische zone van de U.S.S.R.', alwaar een bepaling te vinden is die zich spiegelt aan Art. 234 van het 1982 Verdrag, als een voorbeeld van nationale wetgeving die werd aangenomen in overstemming met de inhoud van het 1982 Verdrag, en dit in tegenstelling tot andere dergelijke voorbeelden die er eerder tegen indruisen. L.V. Skalova, 'Iskliuchitel'naia ekonomicheskaja zona: Zakonodatel'naia praktika pribrezhnykh gosudarstv v otnoshenii 200-mil'nykh ekonomicheskoi zony' (De exclusieve economische zone: Statenpraktijk van kuststaten met betrekking tot de 200-mijls economische zone) in A.P. Movchan en A. Iankov (eds.), *Mirovoi okean i mezhdunarodnoe pravo: Pravovoi rezhim morskikh pribrezhnykh prostranstv*, II, Moskou, Nauka, 1987, (124) 138-139 [vertaling door de huidige auteur]. Noch Kiselev, noch Skalova hebben actief deelgenomen aan de derde zeerechtconferentie, maar beide editors van deze Sovjet commentaar deden dat wel. Voor ander indirect bewijs wat de voormalige Sovjet-Unie betreft, zie E. Franckx, 'The 'New' Arctic Passages and the 'Old' law of the Sea', in H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea*, Leiden, Brill, 2015, nog te verschijnen. Het was V.A. Romanov die deze onderhandelingen leidde voor de voormalige Sovjet-Unie. A. de Mestral, 'Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Its Origins



gatie gedurende deze specifieke onderhandelingen steeds in nauw contact stond met het thuisfront<sup>[22]</sup>.

Op basis van deze bronnen lijkt de conclusie derhalve gerechtvaardigd dat, na de unilaterale actie van Canada in 1970 met het uitvaardigen van de AWPPA, de drie rechtstreeks betrokken partijen, met name Canada en de voormalige Sovjet-Unie, als oeverstaten van respectievelijk de noordwestelijke en noordoostelijke scheepvaartroutes die de Atlantische en Stille oceaan met elkaar verbinden, en de Verenigde Staten van Amerika, voornamelijk als bewaker van de scheepvaartbelangen in die regio, allemaal Art. 234 van het 1982 Verdrag beschouwden als een compromis dat een specifiek Arctisch probleem dat tussen hen bestond van een oplossing probeerde te voorzien<sup>[23]</sup>.

Gelet op deze antecedenten lijkt het antwoord op de centrale vraagstelling van de huidige bijdrage tamelijk eenvoudig en positief te beantwoorden: ja, Art. 234 is van toepassing op Arctica en daardoor ook de andere relevante artikelen van het 1982 Verdrag<sup>[24]</sup>.

---

and Its Future' in S. Lalonde en T.L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Leiden, Brill, 2015, (111) 119.

[22] A. de Mestral, 'Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Its Origins and Its Future' in S. Lalonde en T.L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Leiden, Brill, 2015, (111) 119.

[23] Hedendaagse auteurs uit deze drie landen gaan er nog steeds van uit dat de AWPPA uit 1970 de eigenlijke aanleiding was voor het opnemen van Art. 234 in het 1982 Verdrag. Zie bijvoorbeeld T.L. McDorman, 'A Note on the Potential Conflicting Treaty Rights and Obligations between the IMO's Polar Code and Article 234 of the Law of the Sea Convention' in S. Lalonde en T.L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Leiden, Brill, 2015, (141) 142-143 [Canada]; I.N. Mikhina, 'Sovremennye problemy mezhdunarodno-pravovoi zashchity vod arktiki' (Actuele problemen betreffende de internationaalrechtelijke bescherming van de Arctische wateren) in S.M. Punzhin (ed.), *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: stat'i pamiati A.L. Kolodkina/International Law of the Sea: Essays in Memory of Anatoly L. Kolodkin*, Moskou, Statut, 2014, (254) 259-260 [Russische Federatie]; en B.H. Oxman, 'Canada's Arctic Waters' in S. Lalonde en T.L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Leiden, Brill, 2015, (197) 198 [Verenigde Staten van Amerika].

[24] Uit de besprekingen gehouden tijdens de derde zeerechtconferentie valt immers af te leiden dat staten ook van oordeel waren dat de bepalingen van Art. 76 (2-8) betreffende het continentale plat dat zich verder uitstrekt dan 200 zeemijl (verlengde continentale plat), in Arctica van toepassing zijn. Zie de tussenkoms van E. Richardson van de Amerikaanse delegatie tijdens de derde zeerechtconferentie op 3 april 1980, waarin hij stelde 'that it was recognized - and to the best of his knowledge, there was no contrary interpretation - that features such as the Chukchi plateau situated to the North of Alaska and its

### 3. Het in vraag stellen van de toepasselijkheid van het 1982 Verdrag op Arctica door Russische auteurs

In Rusland is er een sinds een 10-tal jaren een nieuwe tendens te ontwaren in de rechtsleer die de correctheid van de zojuist gemaakte analyse betwijfelt. In dit deel zal vooreerst worden stilgestaan bij deze nieuwe tendens die het belang van het 1982 Verdrag voor Arctica terug in vraag stelt met het oog op het beter begrijpen van de argumenten die in dit verband naar voor worden geschoven. Daarna zal nagegaan worden waar deze nieuwe tendens zich juist situeert in het ruimere kader van de Russische hedendaagse rechtsleer. Tenslotte zal de invloed ervan op de statenpraktijk van de Russische Federatie onder de loep genomen worden.

#### 3.1 Argumenten ter staving van de nieuwe tendens in Russische rechtsleer

Een goed begin voor het begrijpen van deze tendens is de vijfde herwerkte en aangevulde editie van het handboek internationaal recht dat gebruikt wordt in de Diplomatieke Academie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Russische Federatie<sup>[25]</sup>. Deze editie kwam op de markt in 2014 en bevat een speciaal hoofdstuk inzake Arctica<sup>[26]</sup>. Het handboek stelt dat er geen probleem is met betrekking tot de rechten van de vijf Arctische staten over het stuk tot 200 zeemijl, gemeten vanaf de rechte basislijnen. Wat het juridische regime van de oceaانبodem en de ondergrond ervan rond de noordpool daarentegen betreft, bestaan er

---

*component elevations could not be considered a ridge and were covered by the last sentence of the proposed paragraph 5 bis of article 76*, wat betekent dat het Tsjoektsjenplateau eerder als een onderzeese bodemverheffing diende beschouwd te worden in het kader van dit artikel. Derde zeerechtconferentie, Official Records, UN Doc. A/CONF.62/SR.128, vol. 13, 43 (paragraaf 156). Gebaseerd op het Latijnse gezegde 'qui potest plus, potest minus' kan men hieruit afleiden dat ook alle andere maritieme zones, die zich minder ver uitstrekken dan het verlengde continentale plat en bij implicatie ook het Gebied gelet op Art. 1 van het 1982 Verdrag (zie supra noot 8), toepassing vinden in Arctica.

[25] S.A. Egorov (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo* (Internationaal recht), Moskou, Statut, 2014, 1087 p.

[26] M.N. Kopylov, 'Territorii i mezhdunarodnoe pravo: Pravovoi rezhim Arktiki' (Territorium en internationaal recht: Het juridische regime van Arctica) in S.A. Egorov (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Statut, 2014, 265-280. Het verdere gedeelte van deze, alsook de drie daaropvolgende paragrafen proberen de kerngedachten van de argumentatie uiteengezet in dit hoofdstuk van het handboek weer te geven. Tenzij het een letterlijk citaat betreft worden er geen verwijzing gemaakt naar specifieke pagina's.

volgens dit handboek twee uiteenlopende interpretaties. Volgens de ene interpretatie valt het noordpoolgebied, zoals alle andere maritieme gebieden, onder het toepassingsveld van het 1982 Verdrag. De andere interpretatie vertrekt van de vaststelling dat Arctica geen deel uitmaakte van de discussies tijdens de derde zeerechtconferentie en argumenteert dat het juridische regime dat in deze regio van toepassing is al lang bestond voor de totstandkoming van het 1982 Verdrag. Dit juridische regime is eerder gebaseerd op de nationale wetgevingen van de vijf kuststaten in deze regio. Het voorleggen van gegevens door de Russische Federatie in dit verband aan de Commissie inzake de grenzen van het continentale plat (CGCP) in 2001 (het Russische 2001 CGCP initiatief), waartoe dit land niet eens verplicht was op dat moment overeenkomstig het 1982 Verdrag, vertroebelt verder de situatie overeenkomstig dit handboek, daar een dergelijke handelwijze impliceert dat er in Arctica een stuk Gebied zou aanwezig zijn dat deel vormt van het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid. Het verstoort op dat ogenblik de bestaande *status quo* tussen de vijf Arctische kuststaten, waarvan het handboek beweert dat ze allemaal van mening waren dat het hele Arctische continentale plat enkel onder hen vijf dient verdeeld te worden.

Een tweede twistpunt, overeenkomstig dit handboek, betreft de scheepvaart in de regio. Na de nadruk gelegd te hebben op recente Russische wetgevende initiatieven ter zake, stelt dit handboek dat de voorgestelde veranderingen helemaal overeenstemmen met de gevestigde juridische norm in het gebied, met name dat het gebied verdeeld dient te worden in vijf zogenaamde Arctische sectoren tussen de kuststaten. Ook al erkent dit handboek dat de twee zijden van de Russische driehoek alzo geconcipieerd, die de noordpool raken, geen staatsgrenzen zijn eenmaal voorbij de territoriale zee<sup>[27]</sup>, toch stelt de tekst dat *'wat de rechten van de Arctische staten in deze sectoren betreft, oefenen zij speciale jurisdictie uit in het bijzonder wat hun belangen betreft op gebied van veiligheid, economische aangelegenheden, natuurlijke rijkdommen, en milieubescherming'*<sup>[28]</sup>. Het begrip 'Arctische sector' had overeenkomstig dit handboek reeds de status van internationaal gewoonterecht verworven op het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw daar er geen protest tegen werd aangetekend door andere staten. De derde zeerechtconferentie wordt

---

[27] Dit impliceert dan ook dat de zee- en oceaانبodem en ondergrond ervan voorbij de territoriale zee geen deel uitmaken van het Russische territorium.

[28] M.N. Kopylov, 'Territorii i mezhdunarodnoe pravo: Pravovoi rezhim Arktiki' (Territorium en internationaal recht: Het juridische regime van Arctica) in S.A. Egorov (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Statut, 2014, (265) 272 (vertaling door de huidige auteur).

afgeschilderd als een poging van de Verenigde Staten van Amerika om Arctica te internationaliseren.

Dit handboek komt dan ook tot de conclusie dat de eenvoudige toepassing van het 1982 Verdrag op Arctica gewoon onrealistisch is. Ter staving van deze stelling worden drie argumenten aangedragen. Ten eerste maakt het 1982 Verdrag op zichzelf niet het hele zeerecht uit daar vele zaken onderworpen blijven aan het internationaal gewoonterecht; ten tweede zijn de Verenigde Staten van Amerika nog altijd geen partij bij het 1982 Verdrag; ten derde is de vrijwillige afstand door de Russische Federatie van zijn recht op de gehele Arctische zee- en oceaانبodem en ondergrond ervan in de Russische sector, via het Russische 2001 CGCP initiatief, niet gunstig onthaald geweest door de andere vier Arctische kuststaten. Art. 76 weerspiegelt in dit verband geen internationaal gewoonterecht daar het *'algemeen bekend is dat iedere Arctische staat onafhankelijk de normen van internationaal recht toepast door middel van het overwegen, aannemen en toepassen van nationale wetgeving waarvan hij van mening is dat ze deze best zijn nationale belangen behartigt in polaire wateren'*<sup>[29]</sup>.

Ten slotte is het ook belangrijk even te vermelden dat dit handboek het niet nodig acht te verwijzen naar het enige artikel uit het hele 1982 Verdrag, waarvan de onderhandeling gehouden tijdens de derde zeerechtconferentie aantonen dat het rechtstreeks op Arctica van toepassing is, met name Art. 234. Dit niettegenstaande het feit dat het handboek speciale aandacht besteedt aan de scheepvaart in Arctica, dat het als een concreet twistpunt bestempelt, en Art. 234 nu juist aan de kuststaat op dit vlak bepaalde additionele bevoegdheden verschaft.

De hoger aangehaalde argumenten zijn ook terug te vinden in het handboek internationaal recht dat gebruikt wordt aan het Staatsinstituut voor Internationale Betrekkingen te Moskou<sup>[30]</sup>, waar het juridische regime van toepassing op Arctica in iets meer detail wordt behandeld<sup>[31]</sup>. Een soortgelijke argumentatie wordt hier

[29] M.N. Kopylov, 'Territoria i mezhdunarodnoe pravo: Pravovoi rezhim Arktiki' (Territorium en internationaal recht: Het juridische regime van Arctica) in S.A. Egorov (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Statut, 2014, (265) 276 (vertaling door de huidige auteur).

[30] A.N. Vylegzhanin (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo* (Internationaal recht), Moskou, Iurait, 2012, 904 p.

[31] A.N. Vylegzhanin, 'Pravovoi rezhim Arktiki' (Het juridische regime van Arctica) in A.N. Vylegzhanin (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Iurait, 2012, 179-205. Het verdere gedeelte van deze paragraaf probeert de kerngedachten van de argumentatie uiteen te zetten in dit hoofdstuk uit het handboek weer te geven.

ontwikkeld<sup>[32]</sup>. Van de polaire sectoren van de Arctische staten wordt beweerd dat ze deel uitmaken van het internationaal gewoonterecht gebaseerd op een langdurige statenpraktijk die teruggaat tot de 17<sup>e</sup> eeuw. Met betrekking tot de scheepvaart in het gebied blijft weerom elke referentie naar Art. 234 achterwege. In verband met het continentale plat voorbij 200 zeemijl wordt de kritiek die terug te vinden is in de Russische rechtsleer aangaande het Russische 2001 CGCP initiatief in meer detail ontleed. Meer in het bijzonder benadrukt dit handboek dat het de eerste keer is dat de Russische uitvoerende macht, door het stellen van een dergelijke officiële daad op het internationale vlak, afstand doet van een deel van de oceaانبodem en de ondergrond ervan in de zogenaamde Russische Arctische sector zonder daartoe de instemming van de wetgevende macht te hebben verkregen. Speciale aandacht wordt ook besteed aan de Golf van Maine zaak voor het Internationaal Gerechtshof, waar dit Hof het belang van het gewoonterecht in vergelijking met het verdragenrecht benadrukte<sup>[33]</sup>. Alhoewel vele bepalingen van het 1982 Verdrag een codificatie van gewoonterecht inhouden, is dat overeenkomstig dit handboek niet het geval voor Art. 76. Er bestaat bovendien ‘*geen bewijs dat het de gezamenlijke wil van de Arctische staten was om de geologische criteria van Art. 76 toe te passen in Arctica*’<sup>[34]</sup>.

[32] Soms wordt zelfs van dezelfde bewoording gebruik gemaakt. Zo blijken de hoger geciteerde woorden uit het handboek van de Diplomatieke Academie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Russische Federatie (zie supra noot 29 en de daarbij horende tekst), die daar zonder verdere verwijzing voorkomen, eigenlijk een vertaling te zijn van een westerse bron, met name D.R. Rothwell en C.C. Joyner, ‘The Polar Oceans and the Law of the Sea’ in A.G. Oude Elferink en D.R. Rothwell (eds.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 1. Dit artikel van Rothwell en Joyner stelt vooreerst dat Arctica wel degelijk in de verschillende codificatiepogingen van de Verenigde Naties werd meegenomen (zie p. 10-12 wat de verdragen van 1958 en p. 12-14 wat het 1982 Verdrag betreft) en de auteurs besluiten door te stellen dat ‘*[t]he LOS Convention does not seek however to limit its application and there is nothing in its terms that certain oceans or seas are excluded from its application*’ (p. 20), iets wat natuurlijk haaks staat op wat de auteur in het handboek van 2014 probeert te argumenteren. M.N. Kopylov, ‘Territorii i mezhdunarodnoe pravo: Pravovoi rezhim Arktiki’ (Territorium en internationaal recht: Het juridische regime van Arctica) in S.A. Egorov (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Statut, 2014, (265) 276.

[33] A.N. Vylegzhanin, ‘Pravovoi rezhim Arktiki’ (Het juridische regime van Arctica) in A.N. Vylegzhanin (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Iurait, 2012, (179) 198-199. Het Hof sprak zich in deze zaak echter niet uit over de invloed van reeds bestaand internationaal gewoonterecht op bindend verdragenrecht tussen partijen, maar wel over internationaal gewoonterecht dat zou zijn tot stand gekomen inzake maritieme afbakening na het sluiten van het Verdrag van 1958 inzake het continentale plat, waardoor zowel Canada als de Verenigde Staten van Amerika op dat ogenblik gebonden waren.

[34] A.N. Vylegzhanin, ‘Pravovoi rezhim Arktiki’ (Het juridische regime van Arctica) in A.N. Vylegzhanin (ed.), *Mezhdunarodnoe pravo*, Moskou, Iurait, 2012, (179) 200 (vertaling

### 3.2 Situering van de nieuwe tendens in het ruimere kader van de Russische rechtsleer

De volgende vraag die zich opdringt betreft de juiste plaats van deze nieuwe tendens in de ruimere Russische rechtsleer om het juiste belang ervan te kunnen inschatten. Persoonlijk onderzoek verricht door de huidige auteur gedurende de maand april 2013<sup>[35]</sup> aan de eerste private rechtsbibliotheek in Rusland sinds de Oktoberrevolutie van 1917 die haar deuren opende voor het publiek in 1997<sup>[36]</sup>, had als doel een aanzet te kunnen geven voor het beantwoorden van deze vraag. Een gedetailleerde studie werd er verricht naar Russische wetenschappelijke geschriften inzake Arctica die gepubliceerd werden in de periode 2005-2013<sup>[37]</sup>. De resultaten van dit onderzoek, die reeds mondeling werden toegelicht naar aanleiding van een conferentie georganiseerd te St. Petersburg gedurende de maand oktober in 2013<sup>[38]</sup>, tonen aan dat het continentale plat en de scheepvaart veruit de voornaamste aandachtspunten waren alsook dat er in deze geschriften een grote verscheidenheid aan meningen terug te vinden was.

Vandaar dat het ook niet hoeft te verwonderen dat er naast hoger aangehaalde handboeken van de Diplomatieke Academie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Staatsinstituut voor Internationale Betrekkingen te Moskou, ook recente handboeken te vinden zijn die ervan uitgaan dat het 1982 Verdrag wel degelijk op Arctica van toepassing is, zoals bijvoorbeeld het handboek dat momenteel gebruikt wordt aan de Admiraal Makarov Maritieme Staatsacademie te

---

door de huidige auteur). Dit staat ogenschijnlijk in tegenstelling tot de hoger gemaakte feitelijke vaststelling (zie supra noot 24).

[35] Dit onderzoek werd mogelijk gemaakt dankzij een financiële ondersteuning door het K.B. Jebsen Centrum voor zeerecht van de Universiteit van Tromsø, in het kader van hun A-Lex programma.

[36] *Iuridicheskaja nauchnaia biblioteka* (Juridisch-wetenschappelijke bibliotheek), Starokaluzhskoe Shosse 62, 117630 Moskou, Russische Federatie. Deze bibliotheek beschikt over een collectie van meer dan 500.000 werken. Daar deze bibliotheek zich toespitst op wetenschappelijke bijdragen, bevat het slechts weinige handboeken, daar deze te vlug verouderd zijn, alsook collecties of commentaren van wetgeving, daar deze slechts een geringe wetenschappelijke meerwaarde inhouden.

[37] Dit resulteerde in een 40-tal geschriften met een totaal aantal pagina's van om en bij de 1.500.

[38] Deze conferentie werd georganiseerd door het K.B. Jebsen Centrum voor zeerecht van de Universiteit van Tromsø op 8 oktober 2013. De huidige auteur verzorgde er de volgende bijdrage: 'Russian Legal Writings on the Arctic: A Western Understanding' (voor meer informatie over deze conferentie alsook een samenvatting van de verschillende bijdragen, zie [http://uit.no/ansatte/organisasjon/artikkel?p\\_document\\_id=361727&p\\_dimension\\_id=189186&p\\_menu=42515](http://uit.no/ansatte/organisasjon/artikkel?p_document_id=361727&p_dimension_id=189186&p_menu=42515)).

St. Petersburg<sup>[39]</sup>. Dit handboek geeft zowel de nodige aandacht aan Art. 234 met betrekking tot de scheepvaart in Arctica, als aan Art. 76 met betrekking tot het continentale plat voorbij 200 zeemijl in deze noordelijke wateren<sup>[40]</sup>. Met betrekking tot de Arctische sector theorie wordt gesteld dat het recente maritieme afbakeningsverdrag gesloten tussen Noorwegen en de Russische Federatie<sup>[41]</sup> deze theorie definitief naar de geschiedenisboeken verwijst<sup>[42]</sup>.

Een goede indicatie van de relatieve belangrijkheid van de hoger beschreven nieuwe tendens binnen de Russische rechtsleer kan gevonden worden in het recente huldeboek aan Professor Anatoly Kolodkin<sup>[43]</sup>, de eerste Russische rechter die zetelde in het Internationale Hof voor het Recht van de Zee te Hamburg<sup>[44]</sup>, die op 24 februari 2011 heenging. Na zijn hele professionele leven gewijd te hebben aan het zeerecht<sup>[45]</sup>, werd hij voorzitter van de Vereniging voor Maritiem Recht in 1981 en ook voorzitter van de Russische Vereniging voor Internationaal Recht in 1994<sup>[46]</sup>. Het lijkt derhalve gerechtvaardigd aan te nemen dat de bijdragen aan een dergelijk huldeboek de verscheidenheid reflecteert die leeft onder de leden van dergelijke verenigingen.

Met betrekking tot de scheepvaart kan verwezen worden naar de bijdrage van Mikhina<sup>[47]</sup>, die haar doctoraal proefschrift in een aanverwant onderwerp

---

[39] A.S. Skaridov, *Morskoe pravo* (Zeerecht), Moskou, Iurait, 2014, 648 p.

[40] A.S. Skaridov, *Morskoe pravo* (Zeerecht), Moskou, Iurait, 2014, 169 en 295 (Art. 234) en 148 (Art. 76).

[41] Verdrag tussen het Koninkrijk Noorwegen en de Russische Federatie inzake maritieme afbakening en samenwerking in de Barentszee en de Arctische oceaan van 15 september 2011, *United Nations Treaty Series*, vol. 2791 (nog niet gepubliceerd). Hierna 2011 Afbakeningsverdrag Noorwegen-Russische Federatie.

[42] A.S. Skaridov, *Morskoe pravo* (Zeerecht), Moskou, Iurait, 2014, 164.

[43] S.M. Punzhin (ed.), *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: stat'i pamiati A.L. Kolodkina/International Law of the Sea: Essays in Memory of Anatoly L. Kolodkin* (Internationaal zee-recht: Bijdragen ter nagedachtenis aan Anatoly L. Kolodkin), Moskou, Statut, 2014, 412 p. Van de 22 bijdragen werden er 11 aangeleverd door Russische wetenschappers. Van deze laatste groep betreffen er twee rechtstreeks Arctica, zoals vermeld in hun titel, en bovendien handelt er een over een onderwerp met duidelijke Arctische implicaties, ook al wordt dit niet met zoveel woorden in de titel gezegd.

[44] Hij zetelde in dit Hof van 1 oktober 1996 tot 30 september 2008.

[45] R.A. Kolodkin, 'Predislovie' (Voorwoord) in S.M. Punzhin (ed.), *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: stat'i pamiati A.L. Kolodkina/International Law of the Sea: Essays in Memory of Anatoly L. Kolodkin*, Moskou, Statut, 2014, 7.

[46] Voor een korte biografie van betrokkene, zie *ITLOS Yearbook - TIDM Annuaire 2008*, 127.

[47] I.N. Mikhina, 'Sovremennyye problemy mezhdunarodno-pravovoi zashchity vod Arktiki' (Actuele problemen inzake de internationaalrechtelijke bescherming van de



behaalde een tiental jaren terug<sup>[48]</sup>. Deze auteur vertrekt van de premisse dat de bescherming van het mariene milieu, met inbegrip van Arctica, geregeld wordt door het 1982 Verdrag. Na het grensverleggende karakter van de AWPPA te hebben benadrukt, stelt deze auteur dat de achterliggende idee van deze unilaterale wetgeving, met name de bescherming van de Arctische wateren tegen verontreiniging door schepen, door Canada werd geïntroduceerd gedurende de derde zeerechtconferentie en uiteindelijk door de internationale gemeenschap werd aanvaard in de vorm van Art. 234 van het 1982 Verdrag. Dit artikel bepaalt met voldoende nauwkeurigheid zijn eigen toepassingsgebied, namelijk met ijs bedekte gebieden, wat vervolgens door de auteur wordt vereenzelvigd met Arctica. Hedendaagse Canadese en Russische wetgeving, van toepassing op deze regio, zijn volgens deze auteur gebaseerd op Art. 234. Met andere woorden, doorheen haar betoog hanteert deze auteur Art. 234 als internationale standaard waartegen recente ontwikkelingen, ongeacht of deze laatste zich nu manifesteren op nationaal vlak of in het kader van bijvoorbeeld de Internationale Maritieme Organisatie, moeten worden getoetst op hun gepastheid.

Eenzelfde houding is terug te vinden in de bijdrage die handelt over het continentale plat dat zich uitstrekt voorbij 200 zeemijl van de hand van Shinkaretskaia, hoofdonderzoekster bij het Instituut voor Staat en Recht van de Russische Academie der Wetenschappen<sup>[49]</sup>. Deze bijdrage begint immers met het Russische 2001 CGCP initiatief, een teken dat het 1982 Verdrag het relevante juridische kader schept en dit ook met betrekking tot Arctica, daar deze auteur geen onderscheid maakt tussen de verschillende oceanen die het Russische 2001 CGCP initiatief bestreekt. Dit laatste blijkt ook uit haar opmerking dat het verlengde continentale plat duidelijke implicaties heeft voor de Russische Federatie daar het voor dit land een gebied van 1.200.000 km<sup>2</sup> betreft, wat weerom Arctica omvat.

---

Arctische wateren) in S.M. Punzhin (ed.), *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: stat'i pamiati A.L. Kolodkina/International Law of the Sea: Essays in Memory of Anatoly L. Kolodkin*, Moskou, Statut, 2014, 254-278. Het verdere gedeelte van deze paragraaf probeert sommige kerngedachten van de argumentatie uiteengezet in dit hoofdstuk uit het huldeboek weer te geven.

[48] I.N. Mikhina, *Mezhdunarodno-pravovoi rezhim morskikh prostranstv Arktiki (Het internationaalrechtelijk regime van de Arctische wateren) Dissertatsia na soiskanie ychenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk (Proefschrift ter behalen van de wetenschappelijke graad van Kandidaat in de Rechtswetenschap)*, Moskou, 2003, 240 p.

[49] G.G. Shinkaretskaia, 'Rasshirennii kontinental'nii shelf: mezhdugosudarstvom i obshchim naslediem chelovechestva' (Het verlengde continentale plat: Tussen de belangen van de staat en het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid) in S.M. Punzhin (ed.), *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: stat'i pamiati A.L. Kolodkina/International Law of the Sea: Essays in Memory of Anatoly L. Kolodkin*, Moskou, Statut, 2014, 94-109.



Naast dit huldeboek aan de gewezen voorzitter van de Vereniging voor Maritiem Recht, lijkt een ander goed ijkpunt om de relatieve belangrijkheid van deze nieuwe tendens in de Russische rechtsleer te toetsen, zelfs al gaat het iets verder terug in de tijd, de jubileum-uitgave te zijn van het jaarboek van deze vereniging, verschenen naar aanleiding van haar 40<sup>ste</sup> verjaardag in 2008<sup>[50]</sup>.

Met betrekking tot de scheepvaart in het gebied is er de bijdrage van Kovalev aangaande de Noordelijke Zeeroute<sup>[51]</sup>, die de juridische grondslag van de Russische wetgeving inzake de exclusieve economische zone, inclusief haar specifieke bepaling inzake met ijs bedekte gebieden, vindt in het 1982 Verdrag in het algemeen, en Art. 234 in het bijzonder<sup>[52]</sup>. Deze auteur is desalniettemin van mening dat de Karazee, de Laptevzee, de Oost-Siberische zee en het westelijke deel van de Tsjoeeksjenzee allemaal dienen beschouwd te worden als historische zeeën, onderworpen aan het regime van de interne wateren. Deze visie wordt gedragen, volgens de auteur, door de hedendaagse Russische rechtsleer.

Met betrekking tot het continentale plat nemen Kolodkin en Shinkaretskaia het Russische 2001 CGCP initiatief, en derhalve Art. 76 van het 1982 Verdrag, als basis voor de aanspraken die dit land heeft met betrekking tot de oceanbodem en de ondergrond ervan in Arctica<sup>[53]</sup>. Deze auteurs benadrukken dat het planten

---

[50] A.L. Kolodkin (ed.), *Ezhegodnik Morskogo Prava 2008: Iubileinoe isdanie k 40-letiiu Assotsiatsii mezhdunarodnogo morskogo prava* (Jaarboek van het Internationaal Zeerecht 2008: Jubileum-uitgave naar aanleiding van de 40<sup>ste</sup> verjaardag van de Vereniging voor Internationaal Zeerecht), Moskou, Linkor, 2009, 494 p. Dit jaarboek bevat 43 bijdragen, waarvan er 37 aangeleverd werden door Russische wetenschappers. Van deze laatste groep betreffen er vijf rechtstreeks Arctica, zoals vermeld in hun titel, en bovendien handelt er een over een onderwerp met duidelijke Arctische implicaties, ook al wordt dit niet met zoveel woorden in de titel gezegd. Van de vijf bijdragen die rechtstreeks Arctica aanbelangen zijn er twee van de hand van een econoom, V.A. Korzun, en dus hier minder relevant.

[51] Dit is de benaming die de Russische Federatie hanteert voor het stuk van de noord-oostelijke scheepvaartroute dat gelegen is tussen Novaia Zemlia in het westen en de Beringstraat in het oosten.

[52] A.A. Kovalev, 'Pravovoi status Severnogo morskogo puti - rossiiskoi natsional'noi transportnoi arterii' (Het juridische regime van de Noordelijke Zeeroute – de Russische nationale transportader), *Ezhegodnik Morskogo Prava 2008* 2009, 182-187. Het verdere gedeelte van deze paragraaf probeert een aantal kerngedachten uit deze bijdrage weer te geven.

[53] A.L. Kolodkin en G.G. Shinkaretskaia, 'O kontinental'nom shel'fe Rossii v Arktike' (Inzake het continentale plat van Rusland in Arctica), *Ezhegodnik Morskogo Prava 2008* 2009, 211-224. Zie ook I.N. Mikhina, 'Voprosy mezhdunarodnogo sotrudnichesva gosudarstv v oblasti osvoeniia i ispol'zovaniia Arktiki' (Vragen inzake de internationale samenwerking van staten op het vlak van de ontwikkeling en het gebruik van Arctica), *Ezhegodnik*

van de Russische vlag op de bodem van de noordpool in 2007 geen soevereiniteitsaanspraak inhield: *'Niet een enkele Russische officiële vertegenwoordiger beschouwde deze gebeurtenis als een teken van effectieve occupatie of als juridische basis voor het wijzigen van de juridische status van Arctica'*<sup>[54]</sup>.

### 3.3 Invloed van de nieuwe tendens op de officiële positie van de Russische Federatie

Dit laatste citaat van Kolodkin en Shinkaretskaia doet een uitspraak over de houding van de Russische overheid met betrekking tot het planten van de vlag. Meer algemeen dient thans gepeild te worden naar de officiële positie die de Russische Federatie inneemt met betrekking tot de toepasselijkheid van het 1982 Verdrag op Arctica: weerspiegelt de houding van de overheid vandaag de meerderheidspositie in de Russische rechtsleer, zoals beschreven in deel 3.2, of eerder de nieuwe tendens die sinds een decennium nu opgang maakt, zoals beschreven in deel 3.1? Deze vraagstelling lijkt gerechtvaardigd daar sommigen er blijkbaar van overtuigd zijn dat de tweede stelling de juiste is<sup>[55]</sup>.

Om deze vraag van een antwoord te voorzien lijkt het in eerste instantie gepast te verwijzen naar de bijdrage aan het huldeboek van Professor A. Kolodkin van de hand van een gewezen Vicedirecteur van de Juridische Dienst van het Ministerie

---

*Morskogo Prava 2008* 2009, (317) 318, die door te stellen dat een stuk van de Arctische oceaanbodem en de ondergrond ervan zich bevindt voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, op indirecte wijze bevestigt dat het 1982 Verdrag aldaar van toepassing is. Een soortgelijke impliciete erkenning dat het 1982 Verdrag op Arctica van toepassing is kan ook afgeleid worden uit een tweede bijdrage van A.A. Kovalev, 'Aktual'nye problemy razvedki i razrabotki mineral'nikh resursov mezhdunarodnogo raiona morskogo dna i interesy Rossii' (Actuele problemen inzake de exploratie en exploitatie van de minerale rijkdommen van het Gebied en de belangen van Rusland), *Ezhegodnik Morskogo Prava 2008* 2009, (173), 176-177.

[54] A.L. Kolodkin en G.G. Shinkaretskaia, 'O kontinental'nom shel'fe Rossii v Arktike' (Inzake het continentale plat van Rusland in Arctica), *Ezhegodnik Morskogo Prava 2008* 2009, (211) 222.

[55] Zie bijvoorbeeld A. Chircop, I.V. Bunik, M.L. McConnell en K. Svendsen, 'Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters', *Ocean Yearbook* 2014, (291) 311-312, die stellen dat de 'Russian Federation does not regard the regime of the high seas beyond the EEZ along the Russian Arctic coast and UNCLOS as the sole and principal source of law of the Arctic region. International (including regional) customary law has a role to play' (wij benadrukten).

van Buitenlandse Zaken inzake het continentale plat voorbij de 200-mijlsgrens<sup>[56]</sup>. Hieruit blijkt overduidelijk dat de officiële positie van de Russische Federatie helemaal de meerderheidsvisie die heerst in de Vereniging voor Maritiem Recht deelt, en dus volledig past in de lijn van de andere relevante artikelen opgenomen in dit huldeboek. De maritieme implicaties van de sector claim worden niet alleen helemaal ontkracht, maar deze bijdrage plaatst ook deze 'nieuwe' tendens in perspectief. Sinds de jaren 60 waren aanhangers van de sector theorie in de Russische rechtsleer zowat totaal weggekwijsd, tot een tiental jaren terug auteurs zoals Gureev, Maleev en Vylegzhanin deze draad terug opnamen<sup>[57]</sup>. De Russische staatspraktijk heeft met andere woorden nooit de sector theorie aangekleefd<sup>[58]</sup> en overtuigende argumenten worden aangedragen om te bewijzen dat deze theorie geen deel vormt van het internationaal gewoonterecht<sup>[59]</sup>. Tijdens de derde zeerechtconferentie heeft de voormalige Sovjet-Unie ook nooit het argument opgeworpen als zou Arctica buiten het toepassingsgebied van het 1982 Verdrag

---

[56] V.I. Titushkin, 'K voprosu o vneshnikh granitsakh kontinental'nogo shel'fa rossiiskoi federatsii v Arktike' (Inzake de vraag over de buitengrens van het continentale plat van de Russische Federatie in Arctica) in S.M. Punzhin (ed.), *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: stat'i pamiati A.L. Kolodkina/International Law of the Sea: Essays in Memory of Anatoly L. Kolodkin*, Moskou, Statut, 2014, 222-253. Het verdere gedeelte van deze paragraaf probeert een aantal kerngedachten uit deze bijdrage weer te geven.

[57] Voor een deconstructie van de redenering van deze auteurs, alsook van rechtsgeleerden zoals Bunik, Voitolovskii en Zhukovskii als zou de Russische Federatie zich niet op Art. 76 hoeven te beroepen, zie A.G. Oude Elferink, 'Does Recent Practice of the Russian Federation Point to an Arctic Sunset for the Sector Principle?' in S. Lalonde en T.L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Leiden, Brill, 2015, (269) 278-284.

[58] Zie de duidelijke woorden in dit verband gebruikt door R.A. Kolodkin, 'Dogovor s Norvegiei: razgrannichenie dlia sotrudnichestva' (Verdrag met Noorwegen: Afbakening voor Samenwerking), *Morskoe Pravo* 2011, (7) 12 ('Wij hebben nooit een claim naar voor geschoven ten opzichte van de buitenwereld inzake de maritieme gebieden gelegen binnen de 'sector' en geen enkel ander land heeft ooit erkend dat deze wateren aan ons land toebehooren' [vertaling door de huidige auteur]). Deze auteur was het hoofd van de Russische onderhandelingsdelegatie bij het sluiten van dit akkoord. Eenzelfde visie wordt gedeeld door het hoofd van de Russische onderhandelingsdelegatie toen deze gesprekken van start gingen zo'n 40 jaar eerder. Zie O.N. Khlestov, 'Dogovor o razgranichenii morskikh prostranstv, zakliuchennyi mezhdy Rossiei i Norvegiei: vazhnii etap razvitiia rossiisko-norvezhskikh otnoshenii' (Verdrag inzake de afbakening van de maritieme gebieden, gesloten tussen Rusland en Noorwegen: Een belangrijke stap in de ontwikkeling van de Russisch-Noorse betrekkingen), *Morskoe Pravo* 2011, (24) 32.

[59] Zie in dit verband bijvoorbeeld de vierde preambulaire paragraaf van het recente afbakeningsverdrag gesloten met Noorwegen (2011 Afbakeningsverdrag Noorwegen-Russische Federatie, zie supra noot 41), die bevestigt dat de normale regels van het zeerecht van toepassing zijn op de Arctische oceaan: 'Guided by the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982.'

vallen en de onderscheiden relevante wetgevingsakten die erna door de Russische Federatie zijn aangenomen bewijzen het tegendeel. Ook wat de scheepvaart betreft is deze auteur van oordeel dat de huidige Russische wetgeving gebaseerd is op Art. 234 van het 1982 Verdrag<sup>[60]</sup>.

Er is echter moeilijk een duidelijker voorbeeld van statenpraktijk te vinden dan de *Arctic Sunrise* saga die zich ontplooid heeft in de Arctische wateren van de Russische Federatie gedurende de zomer van 2013, en meer in het bijzonder dat deel ervan dat zich afgespeeld heeft in de Karazee<sup>[61]</sup>. Centraal element hier is de reden opgegeven door de Administratie van de Noordelijke Zeeroute, bevoegd voor het verlenen van toestemming voor het gebruikmaken van deze route, naar aanleiding van de vierde aanvraag in rij dat jaar van de *Arctic Sunrise*. Na drie weigeringen, telkens wegens een gebrek aan bepaalde technische informatie, was het schip zonder toestemming de Karazee, gelegen ten oosten van Novaia Zemlia en dus binnen het toepassingsgebied van de Noordelijke Zeeroute<sup>[62]</sup>, binnengevaren op 24 augustus. Maar onder dwang van gebruik van geweld keerde het schip op 27 augustus terug naar de Barentszee. Op 5 september werd dan een vierde aanvraag gericht aan de Administratie van de Noordelijke Zeeroute, maar deze keer werd de weigering als volgt verantwoord:

*Violation of the Rules of navigation in the water area of the Northern Sea Route, adopted and enforced by the Russian Federation in accordance with the article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, - navigation in the water area of the Northern Sea Route from 24.08.2013 to 27.08.2013 without permission of the Northern Sea Route Administration, as well as taken actions in this [sic] creating potentially [sic] threat of marine pollution in the water area of the Northern Sea Route, ice-covered for most part of the year.*<sup>[63]</sup>

[60] Zie ook V. Golitsyn, 'The Legal Regime of the Arctic' in D.J. Attard, M. Fitzmaurice en N.A.M. Gutiérrez (eds.), *The IMLI Manual on International Maritime Law, Volume I, The Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2014, (462) 457. Professor Golitsyn is momenteel de Russische rechter, en tevens voorzitter, van het Internationale Hof voor het Recht van de Zee te Hamburg.

[61] Beter bekend bij het grote publiek is de Greenpeace protestactie ondernomen dat jaar door de *Arctic Sunrise* in de Barentszee. Aangezien Nederland momenteel nog een rechtszaak lopende heeft tegen de Russische Federatie omtrent de incidenten die er toen geweest zijn rond het Prirazlomnaia olieplatform en de auteur van de huidige bijdrage in deze zaak optreedt als juridisch adviseur van de Nederlandse regering, wordt hier niet verder op ingegaan.

[62] Zie supra noot 51.

[63] Ministerie van Verkeer van de Russische Federatie, Federaal Agentschap voor Zee- en Binnenvaart, Administratie van de Noordelijke Zeeroute, Notificatie No. 77

Deze verantwoording, *urbi et orbi*, door een staatsorgaan waarvan de status onlangs werd opgewaarderd tot dat van een federaal overheidsagentschap<sup>[64]</sup>, toont kristalhelder aan dat de Russische overheid van mening is dat de scheepvaart in Arctica gebaseerd is op het 1982 Verdrag. Het toont bovendien ook aan dat de Russische overheid de Karazee, Laptevzee, Oost-Siberische zee en Tsjoektsjenzee niet beschouwt als interne wateren, zoals beweerd door Kovalev<sup>[65]</sup>. Indien de Russische overheid inderdaad meende dat het regime van de interne wateren in de Karazee van toepassing was, *quod non*, dan zou men een juridisch veel steviger gefundeerd argument hebben gehad om de *Arctic Sunrise*, een gecertificeerde 1A1 ijsbreker, in het midden van de zomer de toegang te ontzeggen tot een ijsvrije Karazee op basis van Art. 234<sup>[66]</sup>.

#### 4. Besluit

Het is zeker correct te stellen dat er sinds een tiental jaren in de Russische rechtsleer een tendens is bij bepaalde auteurs om het belang van de sector theorie op te waarderen, en het belang van het 1982 Verdrag te beperken met betrekking tot Arctica. Overeenkomstig deze strekking zou er geen Gebied, zoals gedefinieerd in Art. 1 van het 1982 Verdrag<sup>[67]</sup>, bestaan in Arctica en speelt Art. 234 bovendien maar een marginale rol aangezien er een stilzwijgende internationale instemming zou bestaan sinds 1926 dat schepen de toestemming behoeven om gebruik te mogen maken van de Noordelijke Zeeroute<sup>[68]</sup>. Ook al kan de juistheid van deze stelling in twijfel getrokken worden, dit was niet het opzet van de huidige bijdrage, die

---

van 20 september 2013 (voor een Engelse vertaling zie <http://www.nusra.ru/files/zayavka/20130920143952ref%20A%20S.pdf>).

[64] Art. 3 van de Federale wet inzake het invoeren van wijzigingen met betrekking tot bepaalde wetgevende akten van de Russische Federatie met betrekking tot de overheidsregulering van commerciële scheepvaart in de watergebieden van de Noordelijke Zeeroute van 28 juli 2012, tot wijziging van Art. 5.1 van het Koopvaardijwetboek van de Russische Federatie (voor een Engelse vertaling zie [http://www.nusra.ru/en/zakon\\_o\\_smp/](http://www.nusra.ru/en/zakon_o_smp/)).

[65] Zie supra noot 52 en de daaropvolgende tekst.

[66] Dit gaf trouwens aanleiding tot een reeks parlementaire vragen in Nederland. Zie E. Franckx, 'The 'New' Arctic Passages and the 'Old' Law of the Sea' in H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea*, Leiden, Brill, 2015, nog te verschijnen.

[67] Zie supra noot 8 en de daarbij horende tekst.

[68] A. Chircop, I.V. Bunik, M.L. McConnell en K. Svendsen, 'Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters', *Ocean Yearbook* 2014, (291) 315.

enkel het gewicht wenste na te gaan dat deze nieuwe tendens uitmaakt op de weegschaal van de Russische rechtsleer in zijn geheel. Vervolgens werd ook de invloed ervan op de Russische statenpraktijk onderzocht.

Op het einde van deze studie lijkt het gerechtvaardigd te besluiten dat het antwoord op de centrale vraagstelling van deze bijdrage positief is. Het 1982 Verdrag is van toepassing op Arctica. Dit wordt gestaafd door zowel een analyse van de voorgeschiedenis als de statenpraktijk van de Russische Federatie, en dit ondanks een recente tendens in de Russische rechtsleer die het tegendeel beweert. Deze laatste vertegenwoordigt echter niet de meerderheid van de Russische rechtsgeleerden en wordt trouwens ook niet gevolgd door de Russische overheid, integendeel.

## 2 | Mariene ruimtelijke planning: van de Universiteit Gent naar alle uithoeken van de wereld

Fanny Douvere\*

Bij het opstarten van het GAUFRE project door het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent<sup>[1]</sup> in 2003 had niemand de impact kunnen voorspellen op mariene ruimtelijke planning in België, Europa en de wereld. Dit artikel gaat dieper in op de wereldwijde verspreiding van het concept van mariene ruimtelijke planning vanuit de Universiteit Gent, de impact in de Verenigde Staten en de ruimere internationale toepassing. Vandaag hebben meer dan 40 landen initiatieven rond mariene ruimtelijke planning opgezet of opgestart.

Het concept van mariene ruimtelijke planning werd voor het eerst toegepast door de Great Barrier Reef Marine Park Authority in Australië, waar tussen 1981-1987 voor het eerst een marien zoneringsplan werd opgemaakt voor het beheer van het grootste koraalrif ter wereld. Een tweede beheersplan van die schaal werd opgesteld in de Florida Keys National Sanctuary (Verenigde Staten) tussen 1991 en 1995. Het Maritiem Instituut, via het GAUFRE project, vond het concept van mariene ruimtelijke planning dus niet uit maar introduceerde wel een vernieuwende, multidisciplinaire aanpak die vandaag de standaard is geworden voor de

---

\* Hoofd van UNESCO's Mariene Werelderfgoedprogramma in Parijs (sinds 2010).

Fanny Douvere was lid van het GAUFRE Project team van het Maritiem Instituut van 2004 tot 2005 en werkte voor UNESCO's Intergouvernementele Oceanografische Commissie tussen 2006-2010 als co-auteur van het allereerste internationale initiatief rond mariene ruimtelijke planning ('Marine Spatial Planning'). In 2010 voltooide Dr. Douvere haar doctoraat aan de Universiteit Gent ('Marine Spatial Planning: concepts, current practice and linkages to other management approaches').  
[1] Zie F. MAES, J. SCHRIJVERS, V. VAN LANCKER, E. VERFAILLIE, S. DEGRAER, S. DE ROUS, B. DE WACHTER, A. VOLCKAERT, A. VANHULLE, P. VANDENABEELE, A. CLIQUET, F. DOUVERE, J. LAMBRECHT, en R. MAKGILL, *Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea*. Research in the framework of the BELSPO Mixed Actions - SPSD II, June 2005, 539 p.

ontwikkeling van mariene ruimtelijke planning wereldwijd. Duurzame ontwikkeling van gebieden met een meervoudig gebruik; integratie van verschillende economische activiteiten; en inspraak in het proces van mariene ruimtelijke planning waren belangrijke thema's van het GAUFRE project, die tot op vandaag essentieel blijven bij het opstarten en ontwikkelen van ruimtelijke planning op zee.

In januari 2004 organiseerde het Maritiem Instituut een werkgroep met 10 internationale experts om de vooruitgang van het GAUFRE project te evalueren<sup>[2]</sup>. Het GAUFRE project was immers één van de eerste pogingen om het ruimtelijke ordeningsproces op zee analytisch aan te pakken. In plaats van te focussen op één finaal ruimtelijk plan koos het GAUFRE team voor een iteratief, systematisch en open planningsproces. Deze aanpak werd een model voor UNESCO, de Verenigde Staten en vele andere landen. Het benadrukte het belang van een strategische, toekomst-georiënteerde lange-termijn visie, de integratie van ruimtelijke planningsprocessen op land en op zee, continue inspraak van belangengroepen, regelgeving voor individuele sectoren en een duidelijke definiëring van zowel sociale, economische als milieu-gerichte doelstellingen en objectieven. Elk van deze onderwerpen is vandaag nog steeds in volle ontwikkeling en van belang bij de continue evolutie van mariene ruimtelijke planning.

Reeds begin jaren 2000 had de *United States Commission on Ocean Policy*<sup>[3]</sup> en de *Pew Oceans Commission*<sup>[4]</sup> de aanbeveling gemaakt om een ecosysteembenadering toe te passen in het beheer van de mariene gebieden van de Verenigde Staten. Het concept voor een ecosysteembenadering in het beheer van oceanen begon snel opmars te maken en werd als idee algemeen geaccepteerd. De praktijk was echter zo goed als onbestaand. Er was weinig expertise voorhanden over hoe het geoperationaliseerd kon worden. Evenmin was het begrip 'marine spatial planning' reeds in voege in de Verenigde Staten, thans een vaak gebruikt begrip in de landen rond de Noordzee. Eind 2004 werd door het *National Center for*

[2] Deelnemers waren o.a. Richard Kenchington, voormalig Wetenschappelijk Hoofd van de Great Barrier Reef Marine Park Authority, Paul Gilliland, de huidige Hoofdplanner van de Marine Management Organization van het Verenigd Koninkrijk, Charles Ehler, toen tewerkgesteld bij de National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) van de VSA en tegenwoordig een internationaal consultant voor mariene ruimtelijke planning en Dr. Hance Smith, professor aan de Universiteit van Cardiff, Wales.

[3] US Commission on Ocean Policy, *An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report*, Washington, DC, 2004.

[4] Pew Oceans Commission, *America's Living Oceans. Charting a Course for Sea Change. Recommendations for a new ocean policy*, May 2003.



*Ecological Analysis and Synthesis* (NCEAS) in Santa Barbara, Californië, een nieuwe werkgroep opgericht rond een ecosysteembenadering voor oceaangebiedbeheer. De werkgroep bestond uit wetenschappers vanuit zowel natuurwetenschappelijke als sociale disciplines. De interdisciplinaire werkgroep had als taak voor ogen om een methode te ontwikkelen die een ecosysteembenadering in de praktijk kon brengen in mariene gebieden in de Verenigde Staten<sup>[5]</sup>. Zoals zoning op land zou ook zoning op zee gebruik kunnen maken van een ruimtelijk planingsproces om concurrerende gebieden van elkaar te scheiden, conflicten te verminderen, meer zekerheid te bieden aan bepaalde gebruikers, en kwetsbare mariene natuurlijke rijkdommen te beschermen<sup>[6]</sup>.

In het begin van 2005 werden Ehler en Douvere van UNESCO's Intergouvernementele Oceanografische Commissie (IOC) in Parijs gevraagd om lid te worden van de NCEAS werkgroep. De werkgroep was de allereerste die de toepassing van een ecosysteembenadering op het beheer van de zee in de Verenigde Staten onderzocht. Er vonden drie vergaderingen plaats in Santa Barbara, California, tussen 2005 en 2006 en de initiatieven rond mariene ruimtelijke planning die al werden toegepast in België, Nederland en Duitsland werden toen in de werkgroep geïntroduceerd en geanalyseerd. De werkgroep benadrukte de analogie met het ruimtelijk planingsproces op land, waarbij een proces (mariene ruimtelijke planning) gebruikt wordt om een geïntegreerd plan op te stellen en een instrument (zoning) om het plan te implementeren. Een publicatie van de werkgroep in *Science* focuste op het gebrek aan overlap tussen de werking van mariene systemen enerzijds en het beleidskader met zijn administratieve en politieke beperkingen anderzijds. Ook het belang van zowel mariene ruimtelijke planning als zoning werd er besproken<sup>[7]</sup>. Tijdens de laatste vergadering van de werkgroep werd door Oran Young van de Universiteit van Californië, Santa Barbara, gesuggereerd dat de ontwikkeling van een handleiding zeer handig zou

---

[5] De hoofdorganisatoren van de werkgroep waren Larry Crowder van de Duke University, Eliot Norse van het Marine Conservation Biology Institute, en Oran Young van de University of California, Santa Barbara.

[6] E.A. NORSE, 'A zoning approach to managing marine ecosystems' in B. CICIN-SAIN, C. EHLER en K. GOLDSTEIN (eds.), *Workshop on Improving Regional Ocean Governance in the United States*, Newark, Delaware (USA), University of Delaware Center for the Study of Marine Policy, 2003, 53-57.

[7] L.B. CROWDER, G. OSHERENKO, O.R. YOUNG, S. AIRAME, E.A. NORSE, N. BARON, J. DAY, F. DOUVERE, C. EHLER, B. HALPERN, S.J. LANGDON, K.L. MCLEOD, J.C. OGDEN, R. PEACH, A.A. ROSENBERG, en J.A. WILSON, 'Resolving mismatches in U.S. ocean governance', *Science* 2006, Vol. 313, 617-618.

zijn om het proces van mariene ruimtelijke planning uit te leggen aan zowel onderzoekers als beleidsmakers.

Behalve de Verenigde Staten en enkele landen in West-Europa onderzochten ook China, Canada, Australië, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen pistes naar een geïntegreerd oceaangebier. China keurde in 2001 de Wet van het beheer van de zee goed<sup>[8]</sup>. De wet bepaalde dat alle gebieden op zee getoetst moeten worden aan de goedgekeurde multifunctionele zoneringsplanning (MFZ) voor zeeën rond China. Kustprovincies waren reeds begonnen met het opzetten van zeezoneringen in de Chinese territoriale wateren in 1991<sup>[9]</sup>. Een functionele zonering werd er het basis instrument waarmee mariene ruimtelijke planning geïmplementeerd werd en via dewelke marien beschermde gebieden konden worden vastgelegd. Canada's *Ocean Act* (1997) bevatte één van de vroegste wetgevende initiatieven rond een geïntegreerd oceaangebier<sup>[10]</sup>. Hoewel het eigenlijke planningsproces zeer langzaam van start ging, identificeerde Canada vijf grote zeegebieden die elk hun eigen karakteristieken hadden en op een geïntegreerde manier beheerd dienden te worden: de zogenaamde *Large Ocean Management Areas* (LOMAs)<sup>[11]</sup>. De grenzen van de beheersgebieden werden bepaald op basis van gegevens over het functioneren van de ecosystemen in de Canadese wateren. Het Canadese Departement voor Zee en Visserij voltooide in 2005 een eerste versie van een geïntegreerd zeebeheersplan voor de Oostelijke Scotia Shelf<sup>[12]</sup>. Australië introduceerde in 1998 wetgeving waarmee de overheid zich ertoe verbond om een geïntegreerd beheersplan met een ecosysteembenadering te implementeren in zijn kustgebieden<sup>[13]</sup>. Australië's *National Ocean Bureau* bracht in 2004 het *South East Plan* uit dat algemene doestellingen voorop plaatste en beheeracties rond deze

[8] L. HAIJING, 'The impacts and implications of the legal framework for sea use planning and management in China', *Ocean & Coastal Management* 2006, Vol. 49, 717-726.

[9] Q. FANG, R. ZHANG, L. ZHANG, en H. HONG, 'Marine functional zoning in China: experience and prospects', *Coastal Management* 2011, 656-667.

[10] Canada Oceans Act, 2006, c. 31, Part II, Oceans Management Strategy, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/O-2.4.pdf>

[11] De vijf LOMAs waren the Pacific North Coast, Beaufort Sea, Gulf of St. Lawrence, Eastern Scotian Shelf, en Placentia Bay/Grand Banks.

[12] Fisheries and Oceans Canada, Maritimes Region, ESSIM Planning Office, *Eastern Scotian Shelf Integrated Ocean Management Plan, 2006-2011 (Draft)*, Dartmouth, Nova Scotia: Fisheries and Oceans Canada, 2005, 73 p., <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/286215.pdf>

[13] J. VINCE, 'Oceans governance and marine spatial planning in Australia', *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs* 2014, vol. 6:1, 5-17, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18366503.2014.888137#VSKQyFzBufQ>

doelstellingen identificeerde<sup>[14]</sup>. Het Verenigd Koninkrijk koos voor een andere aanpak. Het Departement voor Leefmilieu, Visserij en Landelijke Zaken (Defra) gaf in 2004 aan een consortium de opdracht om de opties te onderzoeken voor de implementering van mariene ruimtelijke plannen in de kust- en offshore wateren van het Verenigd Koninkrijk. Een testproject werd ontwikkeld voor de Ierse Zee en gepubliceerd in 2006<sup>[15]</sup>. Het project was één van de eerste die vertrok van een regionaal geïntegreerd plan met ecosysteembenadering en was tevens één van de eerste initiatieven die het proces omschreef als 'marine spatial planning'. De Duitse *Länder* van Mecklenburg-Western Pomerania (met jurisdictie tot 12 zeemijl) voltooide een wettelijk bindend marien ruimtelijk plan in 2005<sup>[16]</sup>. Tijdens debatten in het Noorse Parlement over het mariene milieu in 2001 werd de Noorse Regering gevraagd om een geïntegreerd beheersplan op te stellen voor het Lofoten gebied en de Barentssee. Dit werk startte in 2002 en werd gestuurd door een interministeriële werkgroep onder het voorzitterschap van het Departement Leefmilieu. Het Parlement keurde het plan '*Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoton Islands*' goed in 2006<sup>[17]</sup>.

Verskillende initiatieven rond mariene ruimtelijke planning werden opgestart en zelfs voltooid in de periode 2000-2006, maar dit werk werd ondernomen zonder veel uitwisseling van informatie of ideeën. Met deze eerste initiatieven in het achterhoofd, en in het bijzonder het Belgische GAUFRE project en het werk van de NCEAS werkgroep, organiseerde de Intergouvernementele Oceanografische Commissie van UNESCO een eerste internationale werkgroep rond mariene ruimtelijke planning. De voornaamste doelstelling van de werkgroep was

---

[14] Australian government, National Oceans Office, *South-East Regional Marine Plan: Implementing Australia's Ocean Policy in the South-East Marine Region*, Hobart, Tasmania, Australia, National Oceans Office, 2004, 109 p. <http://www.environment.gov.au/system/files/resources/83f69107-6e52-4876-b724-74eff9cdf347/files/sermp.pdf>

[15] D. TYLDESLEY, *Coastal and Marine Spatial Planning Framework for the Irish Sea Pilot Project*, London, Defra, 2004, 35 p., <http://jncc.defra.gov.uk/pdf/Tyldesley%20Marine%20spatial%20planning.pdf>

[16] Mecklenburg-Vorpommern, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung, *Fortschreibung Landesraumentwicklungsprogram Mecklenburg-Vorpommern* (Update of the State Regional Development Program), 2014, [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/\\_Service/Publikationen/index.jsp?publikid=8463#bestellung](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/_Service/Publikationen/index.jsp?publikid=8463#bestellung)

[17] Royal Norwegian Ministry of the Environment, *Integrated Management Plan for the Marine Environment of the Barents Sea and Sea Areas Around the Lofoten Islands*. Report to the Storting No. 8., 2006, 144 p., [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/stm200520060008en\\_pdf.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/stm200520060008en_pdf.pdf)

om mariene planners, wetenschappers en beleidsmakers vanuit verschillende landen informatie en ideeën te laten uitwisselen rond het concept, gebruik en implementatie van mariene ruimtelijke planning. In haar artikel in *Marine Policy* (2014) beschrijft Merrie de UNESCO workshop als ‘... *the starting point for the spread of marine spatial planning internationally*’<sup>[18]</sup>. Op basis van hun praktische ervaringen in geïntegreerd zeebeheer, mariene ruimtelijke planning en de zonerings van zeegebieden voor meervoudige gebruiken werden ongeveer 50 deelnemers uit 20 verschillende landen uitgenodigd voor de werkgroep. Een groot gedeelte van de werkgroep bestond erin om succesverhalen en goede voorbeelden van mariene ruimtelijke planning te evalueren aan de hand van thematische presentaties. Er werden tevens discussies gevoerd rond de verschillende elementen van het planningsproces zoals de nodige wettelijke en beleidsbasis voor ruimtelijke planning op zee, onderzoek om een dergelijk plan op te zetten, planning en analyses die nodig zijn om het plan de juiste input te geven, de implementatie en middelen die daartoe kunnen worden ingezet, controle en evaluatie van de performantie van ruimtelijke planning op zee, en institutionele overeenkomsten die nodig zijn om een dergelijk plan in de praktijk te doen slagen. De werkgroep vond plaats op UNESCO’s hoofdkwartier, Parijs, van 8 tot 10 november 2006 en werd ondersteund door de overheden van Australië, België, Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. Extra steun werd verleend door de Gordon en Betty Moore Foundation, IUCN en verschillende NGOs zoals The Nature Conservancy, WWF en Conservation International. De belangrijkste conclusies van de workshop waren: (1) mariene ruimtelijke planning is onderdeel van het bredere concept ‘ecosysteembenadering’ en concentreert zich op het in de praktijk brengen van deze benadering via het beïnvloeden waar en wanneer menselijke activiteiten op zee plaats kunnen vinden. Andere beheersimpulsen zijn nodig om de menselijke activiteiten zelf te beïnvloeden; (2) zonerings is slechts één toepassing van ruimtelijke planning op zee en het beheer van verschillende zeegebruiken dient een mix van beheersacties te bevatten; (3) een continue betrokkenheid van alle gebruikers van bij het begin en een transparant beheersproces zijn essentieel voor het slagen van het proces; (4) controle en evaluatie zijn uiterst belangrijke elementen in het ruimtelijk planningsproces omwille van het feit dat zowel socio-economische prioriteiten als politieke beleidswijziging de performantie van een ruimtelijk plan kunnen aantasten en ervoor zorgen dat de vooropgestelde zonerings niet de juiste doelstelling bereikt; en (5) de integratie van de menselijke dimensie van mariene ruimtelijke planning

---

[18] A. MERRIE en P. OLSSON, ‘An innovation and agency perspective on the emergence and spread of marine spatial planning’, *Marine Policy* 2014, 366-374.

vereist dezelfde diversiteit aan disciplines zoals de ecosysteembenadering vereist van de biofysische omgeving. Een belangrijk resultaat van de internationale werkgroep was de eerste duidelijke definitie van mariene ruimtelijke planning: *'a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through a political process.'* Deze definitie is ondertussen algemeen aanvaard in de literatuur rond mariene ruimtelijke planning. De werkgroep bevestigde eveneens de noodzaak van de ontwikkeling van een stap-per-stap handleiding rond de implementatie van mariene ruimtelijke planning. UNESCO publiceerde het rapport van de workshop in 2007<sup>[19]</sup>. Merrie geeft aan dat de werkgroep *'.. acted as a catalyst to bring together the different strings of marine planning and bundle them together to create a globally coherent MSP process with particular constituent elements.'*

Twee jaar na de werkgroep publiceerde *Marine Policy* een speciale editie over de rol van mariene ruimtelijke planning in de implementatie van een ecosysteembenadering. De documenten van de internationale werkgroep dienden als basis voor deze editie<sup>[20]</sup>. Meer dan de helft van de 11 artikelen uit deze publicatie zijn nu de meest geciteerde artikelen die de laatste zeven jaar rond mariene ruimtelijke planning verschenen<sup>[21]</sup>. In 2008 lanceerde UNESCO eveneens de eerste mariene ruimtelijke planning met als bedoeling goede praktijken en informatie verder te verspreiden<sup>[22]</sup>.

Na het succes van de NCEAS en UNESCO werkgroepen, besloten de Gordon & Betty Moore Foundation en de David & Lucille Packard Foundation in San Francisco om UNESCO te ondersteunen in het ontwikkelen van een handleiding voor de implementatie van ruimtelijke planning op zee. Bijkomende ondersteuning werd verkregen van de Vlaamse Overheid en WWF International. De handleiding werd gepubliceerd in 2009<sup>[23]</sup> en is sindsdien de standaard geworden voor de ontwikkeling van mariene ruimtelijke plannen. Verschillende kernideeën

---

[19] C. EHLER en F. DOUVERE, *Visions for a Sea Change. Technical Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning*, 8-10 November 2006, ICAM Dossier Series, Paris, Intergovernmental Oceanographic Commission, UNESCO, 2007.

[20] F. DOUVERE en C. EHLER (guest eds.), 'Special Issue on the Role of Marine Spatial Planning in Implementing Ecosystem-based, Sea Use Management', *Marine Policy* 2008, no. 5.

[21] Drie van de 16 auteurs waren Belgen: Douvere, Maes en Plasman.

[22] <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>

[23] C. EHLER en F. DOUVERE, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man

werden opgenomen vanuit het innoverende GAUFRE project. Meer dan 3.000 geprinte versies werden verspreid en de handleiding werd reeds duizenden keren geraadpleegd op de UNESCO website. Bovendien werd de publicatie ook in verschillende talen vertaald, onder meer Chinees, Vietnamees, Spaans, Portugees, Russisch en recent ook naar het Zweeds. De commissie ruimtelijke planning op zee van de Zweedse overheid evalueerde UNESCO's werk als '*... at the forefront of developing an integrated process for defining marine spatial planning, putting it in context, communicating best practices and developing key ingredients in consultation with acknowledged experts. In the discussions undertaken with key individuals involved in marine spatial planning it is clear that the UNESCO work is widely respected and viewed as a key contribution(...). UNESCO has developed a comprehensive step-by-step guide to marine spatial planning which offers clear guidance on how to approach marine spatial planning ...*'<sup>[24]</sup>. Jeremy Collie en andere leden van NOAA's Wetenschappelijke Adviesraad beschrijven de handleiding in een artikel in 2013 als '*... the most comprehensive guide to marine spatial planning*'<sup>[25]</sup>. De handleiding werd tevens gebruikt door de Europese Unie als een referentiedocument bij de oproep voor voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek rond dit thema.

In september 2009 gaf het UNESCO team training rond mariene ruimtelijke planning aan NOAA beleidsmakers, de White House Task Force rond mariene ruimtelijke planning, personeel van het Congres van de Verenigde Staten, en verschillende non-gouvernementele organisaties en gebruikers van de zee, onder andere ook het Amerikaanse Petroleum Instituut. Dit was de start van een algemene verspreiding van het concept mariene ruimtelijke planning in de Verenigde Staten en het idee dat via deze weg een geïntegreerd, ecosysteembenadering in het beheer van de zeeën kan worden bereikt.

In juli 2010 ondertekende President Obama een Executive Order waarmee hij het nationale beleidskader scheidde voor het beheer van de oceanen, kusten en Grote Meren van de Verenigde Staten<sup>[26]</sup> en via dewelke het concept van ruimtelijke planning op zee beleidsmatig werd verankerd in de Verenigde Staten. De

---

and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides no. 53, iCAM Dossier no. 6. Paris, UNESCO, 2009, 99 p., <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf>

[24] Swedish Commission on Marine Spatial Planning, *Sweden Planning in Depth*, Stockholm, 2010, 395 p. (in Zweeds).

[25] J. COLLIE, *et al.*, 'Marine spatial planning in practice', *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 2013, 1-11.

[26] De VSA hebben een EEZ van 11.351.000 km<sup>2</sup>, de grootste ter wereld.

*Executive Order* bevestigde de aanbevelingen van het interagentschap Ocean Policy Task Force, waaronder ook een ‘*framework for effective coastal and marine spatial planning*’<sup>[27]</sup>. Ondertussen boekten twee Amerikaanse staten vooruitgang met de eigenlijke ontwikkeling van mariene ruimtelijke plannen in hun territoriale zee<sup>[28]</sup>. Massachusetts keurde hun plan goed in 2009<sup>[29]</sup> en Rhode Island in 2010<sup>[30]</sup>. Het UNESCO team werkte intens samen met de beleidsmakers uit Massachusetts tijdens de voorbereiding van de UNESCO handleiding rond mariene ruimtelijke planning en verschillende van de ideeën en terminologieën uit de handleiding werden opgenomen in het finale beheersplan van de kust van Massachusetts, het eerste wettelijke goedgekeurde ruimtelijke plan op zee in de Verenigde Staten.

Tegelijkertijd boekten ook andere landen vooruitgang met hun mariene ruimtelijke plannen. Duitsland keurde zijn plannen voor de Noordzee en Baltische Zee goed in 2009<sup>[31]</sup>. In hetzelfde jaar publiceerde Nederland een gerevisieerd, strategisch en lange-termijn marien plan voor de Noordzee dat onderdeel werd van het Nederlandse Nationaal Water Plan (NWP)<sup>[32]</sup>. Noorwegen ging verder op het elan van de initiatieven in de Barentszee<sup>[33]</sup> en nam een ruimtelijk plan aan voor

---

[27] Executive Office of the President, Council on Environmental Quality, *Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force*, Washington, DC, The White House, 2010, [http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF\\_FinalRecs.pdf](http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf)

[28] In de VSA hebben staten bevoegdheid tot 5,5 km (3 zeemijl) in zee (gemeten vanaf de kustlijn).

[29] Commonwealth of Massachusetts, Executive Office of Energy and Environmental Affairs, *Massachusetts Ocean Management Plan*, 2009, 126 p., <http://www.mass.gov/eea/waste-mgmt-recycling/coasts-and-oceans/mass-ocean-plan/final-massachusetts-ocean-management-plan.html>

[30] Rhode Island Coastal Resources Management Council, *Rhode Island Ocean Special Area Management Plan* (Ocean SAMP), 2010, 166 p., [http://seagrant.gso.uri.edu/ocean-samp/pdf/samp\\_crmc\\_revised/RI\\_Ocean\\_SAMP.pdf](http://seagrant.gso.uri.edu/ocean-samp/pdf/samp_crmc_revised/RI_Ocean_SAMP.pdf)

[31] German Federal Maritime and Hydrographic Agency (BSH), *Spatial Plan for the German Exclusive Economic Zone in the North Sea and Spatial Plan for the German Exclusive Economic Zone in the Baltic Sea*, 2009, [http://www.bsh.de/en/Marine\\_uses/Spatial\\_Planning\\_in\\_the\\_German\\_EEZ/](http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/)

[32] Netherlands Government, *Policy Document on the North Sea*, 2009-2015, 2009, 64 p., [http://www.noordzeeloket.nl/en/Images/Policy%20Document%20on%20the%20North%20Sea%202010-2015\\_931.pdf](http://www.noordzeeloket.nl/en/Images/Policy%20Document%20on%20the%20North%20Sea%202010-2015_931.pdf)

[33] Norwegian Ministry of the Environment, *First Update of the Integrated Management Plan for the Marine Environment of the Barents Sea-Lofoten Area*, 2011, 151p., [http://www.regjeringen.no/contentassets/db61759a16874cf28b2f074c9191bed8/en-gb/pdfs/stm201020110010000en\\_pdfs.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/db61759a16874cf28b2f074c9191bed8/en-gb/pdfs/stm201020110010000en_pdfs.pdf)



de Noorse Zee (2009)<sup>[34]</sup> en het Noorse deel van de Noordzee (2013)<sup>[35]</sup>. Australië keurde in 2012 vier van de vijf 'bio-regionale' plannen goed die een eerste stap waren in de richting van een geïntegreerde ecosysteem benadering voor de wateren rond Australia en dus een substantiële uitbreiding van het initiële werk in het Grote Barrière Rif<sup>[36]</sup>. In het Verenigd Koninkrijk werd in 2014 het eerste mariene plan voor de *East Inshore en Offshore Marine Regions* aangenomen<sup>[37]</sup>.

Naast deze verschillende nationale initiatieven werd er ook op Europees niveau vooruitgang geboekt. In juli 2014 keurde het Europees Parlement en de Raad een Richtlijn voor een Europese maritieme ruimtelijke planning goed<sup>[38]</sup>. Dit Europees initiatief is ongetwijfeld de belangrijkste vooruitgang om mariene ruimtelijke planning effectief te verwezenlijken op een continentale schaal en in een transnationale context. Via de nieuwe richtlijn kan elke Europese lidstaat nog steeds maritieme activiteiten plannen, maar lokale, regionale en nationale plannen in gemeenschappelijke zeeën moeten voldoen aan een aantal minimum vereisten. De lidstaten werden tevens gevraagd om mariene ruimtelijke plannen op te stellen die alle menselijke activiteiten identificeren, inclusief de meest effectieve manier om die activiteiten te beheren. De minimumvereisten zijn:

- Interacties tussen land en zee mee in overweging nemen;
- Transnationale samenwerkingen opzetten tussen lidstaten;
- Publieke overlegorganen opzetten tussen alle gebruikers, overheden en middenveld; en
- Gebruik maken van de meest adequate, beschikbare data en zorgen dat informatie wordt uitgewisseld tussen gebruikers.

[34] Norwegian Ministry of the Environment, *Integrated Management Plan for the Marine Environment of the Norwegian Sea*, 2009, [https://www.regjeringen.no/contentassets/1b48042315f24b0182c3467f6f324d73/en-gb/pdfs/stm200820090037000en\\_pdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1b48042315f24b0182c3467f6f324d73/en-gb/pdfs/stm200820090037000en_pdfs.pdf)

[35] Norwegian Ministry of the Environment, *Integrated Management Plan for the Marine Environment of the Norwegian North Sea*, 2014, <https://www.regjeringen.no/contentassets/f9eb7ce889be4f47b5a2df5863b1be3d/en-gb/pdfs/stm201220130037000engpdfs.pdf>.

[36] Australian Department of Environment, *Marine bioregional plans website*, 2015, <http://www.environment.gov.au/marine/marine-bioregional-plans>

[37] England Marine Management Organization, *Marine planning in England website*, 2015, <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>

[38] De exclusieve economische zone van de 23 Europese landen met territoriale wateren beslaat meer dan 24.500.000 km<sup>2</sup>; twee keer zo groot als de EEZ van de VSA. Zelfs als de EEZs van Canada (5.600.000 km<sup>2</sup>, de 8<sup>ste</sup> grootste EEZ ter wereld) en de VSA worden opgeteld, is dat nog altijd maar 70% van de oppervlakte van de Europese EEZs. Noorwegen, met 2.400.000 km<sup>2</sup> de 17<sup>de</sup> grootste EEZ ter wereld, maakt daar geen deel van uit. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&rid=3>



Sommige lidstaten hebben baanbrekend werk opgezet om mariene ruimtelijke planning te introduceren, in het bijzonder België, Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen hebben op dit ogenblik mariene ruimtelijke planning geïmplementeerd in hun wateren (voor de territoriale zee en/of de exclusieve economische zone in zijn geheel). De Richtlijn stimuleert lidstaten om de implementatie zoveel mogelijk toe te passen op bestaande nationale regels en mechanismen. Lidstaten die eerder al mariene ruimtelijke plannen implementeerden zijn dus sterk in het voordeel. De Richtlijn respecteert het voorrecht van de lidstaten om de inhoud van plannen en strategieën te stroomlijnen naar specifieke economische, sociale en milieudoelstellingen, evenals naar nationale beleidsdomeinen per sector en juridische tradities. De details van de plannen en de beheersdoelstellingen worden eveneens overgelaten aan de lidstaten. Het is niet de bedoeling dat de Commissie ingrijpt in dit proces. De lidstaten dienen de Richtlijn in nationale wetgeving om te zetten tegen 2016. Tegen 2021 dient elke lidstaat de bevoegde overheid aan te duiden die de implementatie van de mariene ruimtelijke planning zal overzien.

Meest recentelijk werden nieuwe initiatieven rond mariene ruimtelijke planning opgestart in landen als de Verenigde Arabische Emiraten, Israël en Nieuw-Zeeland. De tijd is duidelijk rijp voor mariene ruimtelijke planning en het is overduidelijk dat het concept mariene ruimtelijke planning een significante impact begint te hebben op het beheer van mariene gebieden overal ter wereld. De Intergouvernementele Oceanografische Commissie (IOC) van UNESCO schat dat tussen 2000 en 2013 mariene plannen werden opgezet in negen landen voor een totale globale oppervlakte van bijna 13 miljoen km<sup>2</sup> of 9% van de EEZs wereldwijd. Rekening houdend met de initiatieven die vandaag gekend zijn, voorspelt de IOC dat tussen 2013 en 2025 mariene plannen zullen opgezet worden in meer dan 25 landen (wat overeenkomt met bijna een vierde van de globale EEZs of 31 miljoen km<sup>2</sup>). Samen met de reeds bestaande plannen zou tegen 2025 dus een geïmplementeerd ruimtelijk plan aanwezig moeten zijn in bijna een derde van de totale globale EEZs (meer dan 44 miljoen km<sup>2</sup>). Deze cijfers geven aan dat het ontstaan en de verspreiding van mariene ruimtelijke planning een meetbare impact heeft gehad. Het spoor van mariene ruimtelijke planning kan duidelijk terug getraceerd worden naar het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent en het GAUFRE project. De multidisciplinaire aanpak van mariene ruimtelijke planning inspireerde vele van de deelnemers van de workshop in 2004, in het bijzonder het UNESCO team, om op een innovatieve manier te kijken naar het concept van mariene ruimtelijke planning. Gedurende de laatste 10 jaar hebben die eerste toepassingen van mariene ruimtelijke planning zich vanuit Gent verspreid naar alle uithoeken van de wereld.



# 3 | Hernieuwbare energie op zee en scheepvaart: het Belgisch marien ruimtelijk plan

Frank Maes\*

## 1. Inleiding

Op 28 maart 2014 verscheen in het Belgisch Staatsblad het koninklijk besluit van 20 maart 2014 tot vaststelling van het nieuw marien ruimtelijk plan<sup>[1]</sup> (KB MRP) voor het Belgische deel van de Noordzee (BNZ). Het KB MRP duidt via regels en coördinaten plaatsen op zee aan waar bepaalde activiteiten kunnen plaatsvinden, hetzij exclusief, hetzij in samenloop met ander activiteiten<sup>[2]</sup>. Dit marien ruimtelijk plan legt de vroegere planningsinitiatieven vast<sup>[3]</sup> in een nieuwe juridische context, waarbij aan de huidige en geplande activiteiten op zee een betere rechts- en investeringszekerheid wordt geboden. In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de scheepvaart in relatie tot windmolens op zee, in het bijzonder welke veiligheidszones en scheepvaartroutes aan schepen kunnen worden opgelegd in de nabijheid van windmolens. Voorts zal worden gekeken of de mariene ruimtelijke planning in België ten aanzien van de scheepvaart conform is aan het internationaal recht.

---

\* Hoogleraar, Vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht, Universiteit Gent.

[1] Koninklijk besluit van 20 maart 2014 tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan, *BS* 28 maart 2014.

[2] [www.milieu.belgie.be](http://www.milieu.belgie.be)

[3] F. MAES en J. SEYS, 'Ruimtelijke planning op zee: waar België goed is', *De Grote Rede*, 2014, nr. 39, 15-21.

## 2. Korte evolutieschets van het marien ruimtelijk plan

Het nieuwe marien ruimtelijk plan is grotendeels overgenomen uit het Masterplan Noordzee. Fase 1 van dit Masterplan (2003) was gebaseerd op de wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee (Wet EEZ)<sup>[4]</sup>, en was duidelijk economisch geïnspireerd (zand en grindontginning en exploitatie van hernieuwbare energie op zee). Fase 2 van het Masterplan (2005) was in uitvoering van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (Wet MM)<sup>[5]</sup>. Het Masterplan Noordzee bakende een concessiegebied voor offshore windmolenparken en mariene beschermde gebieden af, duidde meer doordachte baggerstortplaatsen aan en nieuwe zones voor zand- en grindontginning op basis van het rotatieprincipe.

In tegenstelling tot het Masterplan heeft het marien ruimtelijk plan 2014 een wettelijke basis in de Wet MM<sup>[6]</sup>. Een wetswijziging van 20 juli 2012 wijzigt het opschrift van de wet in 'Wet ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België'<sup>[7]</sup>. Door deze wet als basis voor mariene ruimtelijke planning te nemen, heeft het federaal parlement voor een duidelijke milieudimensie gekozen. De milieuprincipes waarop de wet is gebaseerd, met name het preventiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het duurzaamheidsbeginsel, het vervuiler betaalt beginsel en het herstelbeginsel zijn fundamentele milieubeginselen waarmee de gebruikers en de overheid moeten rekening houden bij het uitoefenen van activiteiten in het BNZ. De overheid moet ook bij het opstellen van een marien ruimtelijk plan met deze beginselen rekening houden (art. 4.1, Wet MM). Een kort, maar belangrijk Hoofdstuk II*bis* over de organisatie van mariene ruimtelijke planning en een art. 5*bis* wordt in de wet ingevoegd. Het is precies art. 5*bis* dat aan de uitvoerende macht (een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit) een mandaat biedt om cruciale elementen uit te werken aangaande het

---

[4] BS 10 juli 1999.

[5] BS 12 maart 1999 (Ed. 2.).

[6] Gewijzigd door: de wet van 17 september 2005 houdende wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 13 oktober 2005 (Ed. 2), en de wet van 21 april 2007 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 10 mei 2007 (Ed. 2.).

[7] BS 11 september 2012, gewijzigd door de wet van 22 mei 2014, BS 25 augustus 2014.

planningsproces, wat voordien in België onbestaande was. Dit mandaat vereist overleg met de betrokken sectoren en instanties, en omvat een procedure met minstens volgende verplichtingen: 1. een planningsproces; 2. een openbaar onderzoek; 3. een strategische milieueffectenrapportage van het nieuwe plan; en 4. een wijzigingsprocedure voor het plan. De wijzigingsprocedure duidt op het adaptieve karakter van het proces, het is met name 'not carved in stone'. Eens het plan door een bij de Ministerraad overlegd koninklijk besluit is aanvaard, is het plan juridisch bindend voor zowel de gebruikers van de zee als voor de overheid. Het plan zal zesjaarlijks worden geëvalueerd, en indien nodig gewijzigd. De uitvoerende macht hoeft geen zes jaar te wachten om het plan bij te sturen, de Koning kan immers ook een tussentijdse wijzigingsprocedure uitwerken.

Het in de Ministerraad goedgekeurde marien ruimtelijk plan (KB MRP) is het eerste plan dat voldoet aan de basisvoorwaarden om tot ruimtelijke planning op zee te komen, met name een visie met duidelijke doelstellingen, een plan en een transparant planningsproces met inspraak. Het marien ruimtelijk plan bevat vier bijlagen. Bijlage 1 geeft een ruimtelijke situering van het BNZ, de fysieke kenmerken en de bestaande milieu- en natuurtoestand, een inventarisatie van de bestaande activiteiten, een overzicht van de ruimtelijke synergie en de mogelijke conflicten, de planning- en beleidscontext. Bijlage 2 bevat de langetermijnvisie, doelstellingen, indicatoren en ruimtelijke beleidskeuzes voor het BNZ. Bijlage 3 bevat de acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan en bijlage 4 het kaartmateriaal van het nieuwe plan. De kaarten in bijlage 4 zijn indicatief bij gebrek aan duidelijke coördinaten<sup>[8]</sup>. De exacte coördinaten zijn terug te vinden in het KB MRP zelf.

In Bijlage 3 bij het KB MRP worden de acties beschreven die de overheid tot 2020 wenst uit te voeren. Naast het behalen van milieudoelstellingen<sup>[9]</sup> en economische doelstellingen<sup>[10]</sup>, gaat ook aandacht uit naar veiligheidsdoelstellingen, waaronder de veiligheid van het scheepvaartverkeer. Hoewel de scheepvaart

[8] De bijlagen zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, *BS* 28 maart 2014.

[9] De milieudoelstellingen zijn: 1. het halen van de 'goede milieutoestand' uit de EU Richtlijn Mariene Strategie (2008/56/EG) en een goede oppervlaktewaterstoestand uit de Kaderrichtlijn Water; (2000/60/EG); 2. het halen van een 'gunstige staat van instandhouding' volgens de Habitat- en Vogelrichtlijnen; 3. het uitvoeren van de biodiversiteitsstrategie (Aichi targets 2011-2020); 4. het stimuleren van duurzame energie op zee.

[10] De economische doelstellingen zijn: 1. een corridor voor kabels en pijpleidingen; 2. voldoende ontginningzones voor zand en grind; 3. voldoende toegankelijkheid tot visserijgronden; 4. aquacultuur mogelijk maken; 5. hernieuwbare energie; 6. toegankelijkheid en groei van de Belgische havens; 7. beperken van de recreatieve visserij die gebruik maakt

overal is toegelaten, behoudens in de concessiezones voor hernieuwbare energie vanaf de exploitatiefase, worden de scheepvaartroutes in het KB MRP beschreven door middel van coördinaten. Ook de ankergebieden Oostdyck en Westhinder worden afgebakend door middel van coördinaten. Andere verkeersstromen naar en tussen de havens, verkeersknooppunten en verzorgingsgebieden worden vermeld. Deze afbakeningen en vermeldingen impliceren dat de scheepvaart voorrang heeft op andere activiteiten, hoewel de keuze van de vaaroutes voor schepen kan worden beperkt. Voor een mogelijke zeevaartse uitbreiding van de havens van Oostende en Zeebrugge, bakent het KB MRP per haven een indicatieve zone af (art. 9.10, KB MRP).

De meest spectaculaire en ingrijpende nieuwigheid van het marien ruimtelijk plan, is de aanduiding van twee zones voor de opslag van elektriciteit (energie-atollen of energie-eilanden), met name een zone op de Wenduinebank en een zone zeewaarts ten noordoosten van de haven van Zeebrugge. De energie-atollen moeten het mogelijk maken het teveel aan op zee geproduceerde elektriciteit te gebruiken om zeewater uit het bassin te pompen en bij meer vraag naar elektriciteit, het zeewater in het bassin te laten teruglopen. Bij het teruglopen worden turbines aangedreven op basis van het verval van het instromende water, die op hun beurt elektriciteit produceren.

### 3. Offshore hernieuwbare energie en scheepvaart

De veiligheid van het scheepvaartverkeer is in alle mariene ruimtelijke plannen ter wereld een prioritair aandachtspunt. Deze veiligheid wordt meer en meer een uitdaging wegens een explosie van vaste structuren op zee. Waar vanaf de jaren 50 de klemtoon vooral op olie- en gasontginning en pijpleidingen lag, komen daar sedert het einde van de jaren 90 van vorige eeuw de windmolenparken bij, maar ook andere vormen van winning van hernieuwbare energie op zee (getijdenenergie, golfenergie, ...), en de daarbij horende elektriciteitskabels op zee. Een van de belangrijke motieven voor het Masterplan BNZ (2003) was het aanduiden van de concessiezone voor offshore windmolenparken. Momenteel is er slechts één concessiegebied (Mermaid), weliswaar niet operationeel, waarin een combinatie van windenergie en golfenergie wordt voorzien. Het potentieel aandeel golfenergie is weliswaar beperkt in vergelijking met het aandeel

---

van bodemberoerende technieken; 8. een stopcontact op zee; en 9. een kabelverbinding met Groot-Brittannië.

windenergie (20/61 MW – 449/490 MW)<sup>[11]</sup>. De Belgische concessiezone voor hernieuwbare energie beslaat 240 km<sup>2</sup> of 7% van het BNZ<sup>[12]</sup> en ligt voor meer dan 90% in de exclusieve economische zone (EEZ) en aan de grenslijn met Nederland (Thorntonbank, Lodewijkbank en Bligh Bank). De tendens om offshore windmolens in de EEZ op te richten is ook een beleidskeuze in andere Noordzeelanden, waaronder Duitsland (uitsluitend in de EEZ), Nederland en Groot-Brittannië<sup>[13]</sup>. Windspeed schatte in 2011 dat het mogelijk is tegen 2030, 135 GW aan windenergie in de Noordzee te installeren<sup>[14]</sup>. Stel dat 135 GW elektriciteit via windmolens wordt geproduceerd, dan komt dit overeen met 27.000 windmolens van 5 MW, zijnde een zone van 135.000 km<sup>2</sup> of ongeveer 20% van de Noordzee<sup>[15]</sup>.



**Fig. 1** | Zone voor hernieuwbare energie in BNZ (KB 3 februari 2011)<sup>[16]</sup>

[11] ARCADIS, *Milieueffectenrapport van het ontwerp van marien ruimtelijk plan (Plan-Mer)*, ARCADIS Belgium, Brussel, juni 2013, 93; Marien ruimtelijk plan, Bijlage I, 60, BS 28 maart 2014.

[12] Grontmij, *Voorontwerp van Marien Ruimtelijk Plan*, Grondmij België, 26 december 2012, 41; ARCADIS, *Milieueffectenrapport van het ontwerp van marien ruimtelijk plan (Plan-Mer)*, ARCADIS Belgium, Brussel, juni 2013, 79 en 121; Bijlage 1, 60, BS 28 maart 2014.

[13] Zie voor up to date locaties van offshore windmolenparken op zee: <http://www.4coffshore.com/offshorewind/>

[14] K. VEUM, L. CAMERON, D. HUERTAS HERNANDO en M. KOPAS, *Roadmap to the deployment of offshore wind energy in the Central and Southern North Sea (2020-2030)*, Windspeed, 2011, <http://www.windspeed.eu>

[15] L. ABSPOEL, MSP in the North Sea. Think big, think long term, think eco-systems, think human, think money. *Power point*, Dublin, 14 June 2013.

[16] Marien ruimtelijk plan, Bijlage I, 62, BS 28 maart 2014.

Er wordt verwacht dat het onderhoud van alle Belgische windmolens in de volledige concessiezone aanleiding zal geven tot ongeveer 8.000 bijkomende scheepvaartbewegingen per jaar<sup>[17]</sup>. Naarmate de eerste windmolenparken realiteit werden, groeiden de spanningen met de scheepvaart die gebruik maakt van vaarwegen die door of dichtbij de voorziene windmolenparken lopen. Conflictzones waren voornamelijk westwaarts van het uiterste noordelijk deel van de concessiezone (achteraf toegewezen aan Mermaid) en zuidwest van de concessiezone van Norther langs de route Wandelaar-Westpit. De initiële concessiezone afgebakend in 2004<sup>[18]</sup> werd begin 2011 per koninklijk besluit aangepast om rekening te houden met deze door de scheepvaart gebruikte vaarwegen<sup>[19]</sup>.

In het Zeerechtverdrag van 1982<sup>[20]</sup> wordt uitdrukkelijk erkend dat de kuststaat in de EEZ soevereine rechten heeft voor o.m. de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden (art. 56.1(a), Zeerechtverdrag) en bijgevolg rechtsmacht heeft ten aanzien van het oprichten en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen (art. 56.1(b), Zeerechtverdrag), deze laatste in het Engels 'installations and structures' genoemd. Bij het plaatsen van windmolens in zee moet de kuststaat handelen in overeenstemming met het Zeerechtverdrag en daarbij de rechten en plichten van andere staten in acht nemen (art. 56.2, Zeerechtverdrag). Een van de beperkingen bestaat erin dat windmolens en hun veiligheidszones geen belemmering mogen vormen voor het gebruik van erkende scheepvaartroutes die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart. Indien dit wel het geval zou zijn, dan mogen windmolens niet worden opgericht (art. 60.7, Zeerechtverdrag). De Belgische concessiezone voor offshore hernieuwbare energie houdt rekening met deze beperking aangezien voldoende afstand wordt gehouden van het Noordhinder verkeersscheidingsstelsel, deels gelegen in het noorden van de Belgische EEZ. Dit is een zeer belangrijk

---

[17] Marien ruimtelijk plan, Bijlage I, 61, *BS* 28 maart 2014.

[18] Een koninklijk besluit van 17 mei 2004 bakende een preferentiële zone af voor de ontwikkeling van offshore projecten voor hernieuwbare energie in uitvoering van de wet, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2000 inzake domeinconcessies. Dit laatste koninklijk besluit is ook gewijzigd door de koninklijk besluiten van 28 september 2008 en 3 februari 2011.

[19] Koninklijk besluit van 3 februari 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2000 betreffende de voorwaarden en de procedure voor de toekenning van domeinconcessies voor de bouw en de exploitatie van installaties voor de productie van elektriciteit uit water, stromen of winden, in de zeegebieden waarin België rechtsmacht kan uitoefenen overeenkomstig het internationaal zeerecht, *BS* 17 februari 2011.

[20] Belgische goedkeuringswet van 18 juni 1998, *BS* 16 september 1999.



verkeersscheidingsstelsel voor het inkomende en uitgaande scheepvaartverkeer in de Noordzee via de Straat van Dover (zie kaart 1).

Alle staten genieten in de EEZ de vrijheid van scheepvaart, zoals opgenomen in artikel 87 van het Zeerechtverdrag over de vrijheden op volle zee. Daarenboven genieten deze staten van elk ander rechtmatig gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden (art. 58.1, Zeerechtverdrag). Niettemin moeten deze staten de rechten van de kuststaat in acht nemen, en de wetgeving en regelgeving van de kuststaat naleven, voor zover deze wetgeving en regelgeving is aangenomen in overeenstemming met het Zeerechtverdrag en andere regels van het internationaal recht (art. 58.3, Zeerechtverdrag). Voor wat de opbouw en werking van offshore windmolens betreft, heeft de kuststaat de verplichting daarvan een behoorlijke mededeling te geven en moet de aanwezigheid worden aangeduid door een permanent waarschuwingssysteem (art. 60.3). Deze verplichting werd verder uitgewerkt door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in Resolutie A.671(16) 'Safety zones and safety of navigation around offshore installations and structures' van 19 oktober 1989, aangevuld door Circulaire SN.1/Circ.295 'Guidelines for safety zones and safety of navigation around offshore installations and structures' van 7 december 2010, bestaande uit berichten aan zeevarenden, de aanduiding van de installaties op nautische kaarten door gebruikmaking van legendes, symbolen en noten die worden aanbevolen door de Internationale Hydrografische Organisatie, de aanduiding van de breedte van de veiligheidszones en de beschikbare vaarwegen (zie infra).

### 3.1 Veiligheidszones en het internationaal recht

Waar nodig kunnen redelijke veiligheidszones worden ingesteld rond offshore installaties en inrichtingen waarbinnen de kuststaat passende maatregelen kan nemen voor zowel de veiligheid van de scheepvaart als voor de veiligheid van o.m. windmolens (art. 60.4, Zeerechtverdrag). De kuststaat stelt deze veiligheidszones vast volgens de toepasselijke internationale normen. Deze zones mogen niet groter zijn dan 500 meter, gemeten van elk punt van de buitenste lijn van deze installaties of inrichtingen, tenzij een grotere zone is toegestaan door algemeen aanvaarde internationale normen of door aanbevelingen van de bevoegde internationale organisatie (art. 60.5, Zeerechtverdrag). Met deze organisatie wordt de IMO bedoeld<sup>[21]</sup>, en het spreekt voor zich dat aan de omvang van deze

---

[21] MSC 84/22/4, 4 February 2008, §9; NAV 56/WP.7, 29 July 2010, §4.2.

veiligheidszones voldoende bekendheid moet worden gegeven. Alle schepen moeten deze veiligheidszones eerbiedigen en de algemeen aanvaarde internationale normen betreffende scheepvaart in de buurt van deze installaties en inrichtingen, alsmede hun veiligheidszones naleven (art. 60.6, Zeerechtverdrag). Het Zeerechtverdrag vermeldt in artikel 60.5 niet dat individuele afwijkingen op de 500 meter veiligheidszone door de IMO moeten worden aangenomen ('adopted'), wel dat ze moeten toegestaan zijn ('authorized') op basis van internationale normen, ofwel aanbevolen door de IMO<sup>[22]</sup>. Dit in tegenstelling tot vaarroutes in archipelwateren (art. 53.9, Zeerechtverdrag)<sup>[23]</sup> en vaarroutes en scheepsverkeerstelsels in het kader van het doorvaartregime in internationale zeestraten (art. 41.4, Zeerechtverdrag)<sup>[24]</sup>, die wel door de IMO moeten worden aangenomen<sup>[25]</sup>. De Legal Office van de IMO was van mening dat *'the Organization should avoid an 'adoption' process using mandatory language such as 'shall' except where an adoption was required by UNCLOS or another convention'*<sup>[26]</sup>. Het instellen van veiligheidszones tot 500 meter is niet afhankelijk van een tussenkomst binnen of door de IMO, wel bij veiligheidszones van meer dan 500 meter. Het Secretariaat van de IMO is steeds van mening (in 2005, 2007, 2008, 2012 en 2014): *'Bearing in mind the recommendation in paragraph 3.8 of the General Provisions that proposals for routeing measures beyond the territorial sea should be adopted by IMO, any safety zones established in accordance with article 60(5) of UNCLOS which exceeds 500 meters must be submitted to IMO for adoption'*<sup>[27]</sup>. Hierdoor wordt het begrip toestaan ('authorized') uit artikel 60.5 van het Zeerechtverdrag inzake

[22] Art. 60.5: *'The breath of the safety zones shall be determined by the coastal State, taking into account applicable international standards. Such zones shall be designed to ensure that they are reasonable related to the nature and the function of the artificial islands, installations or structures, and shall not exceed a distance of 500 metres around them, measured from each point of their outer edge. Except as authorized by generally accepted international standards or as recommended by the competent international organization. Due notice shall be given to the extent of safety zones.'*

[23] Art. 53.9: *'In designating or substituting sea lanes or prescribing or substituting traffic separation schemes, an archipelagic State shall refer proposals to the competent international organization with a view to their adoption. ...'*

[24] Art. 41.4: *'Before designating or substituting sea lanes or prescribing or substituting traffic separation schemes, States bordering straits shall refer proposals to the competent international organization with a view to their adoption. ...'*

[25] Res. A.858(20) Procedure for the adoption and amendment of traffic separation schemes, routeing measures other than traffic separation schemes, including designation and substitution of archipelagic sea lanes, and ship reporting systems.

[26] NAV 56/WP.7, 29 July 2010, §4.10; NAV 56/20, 31 August 2010, §4.10.

[27] IMO, *Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization*. Study by the Secretariat of the International Maritime Organization, in LEG/MISC.4, 26 January 2005, 23; LEG/MISC.5, 31 January 2007, 25;

afwijkingen op de 500 meter veiligheidszone gekwalificeerd als zijnde door de IMO te moeten worden aangenomen ('adopted') om rechtsgeldig te kunnen worden afgedwongen ten aanzien van schepen onder vreemde vlag.

De veiligheid van de scheepvaart rond offshore installaties en inrichtingen en hun veiligheidszones wordt geregeld door IMO Resolutie A.671(16) van 1989<sup>[28]</sup>. Deze Resolutie bestaat uit aanbevelingen aan regeringen, meer bepaald kust- en vlagstaten, en een bijlage met aanbevelingen inzake veiligheidszones en de veilige scheepvaart in de nabijheid van offshore installaties en structuren. Van de kuststaten wordt verwacht dat ze een vroegtijdige beoordeling maken van het scheepvaartverkeer in de exploratiezone en dat ze verzekeren dat de exploitatie geen ernstig beletsel vormt voor de scheepvaartroutes (§1 (a)(b), Resolutie). De kuststaat is verantwoordelijk voor het verstrekken van essentiële informatie die noodzakelijk is voor de veiligheid van de scheepvaart, waaronder de locatie van de in aanbouw zijnde offshore installaties en inrichtingen, de periode van de werkzaamheden, de breedte van de veiligheidszone en de beschikbare vaarwegen. Deze informatieverstrekking kan via radioberichten en berichten aan de zeevarenden en moet ook worden overgemaakt aan de betrokken hydrografische autoriteiten. Permanente installaties, inrichtingen, obstakels op de bodem, navigatiemarkeringen en verboden gebieden moeten kenbaar worden gemaakt op nautische kaarten (§4, Bijlage).

Uit veiligheidsoverwegingen kan worden gekozen voor veiligheidszones, of voor het instellen en het in kaart brengen van vaarwegen of routingssystemen in de exploratiegebieden (§1 (c), Resolutie). Veiligheidszones kunnen verboden zones (§1 (d), Resolutie) zijn voor schepen en bij schending kan de kuststaat actie ondernemen (§3.1, Bijlage). Aan uitbaters van offshore installaties en inrichtingen wordt gevraagd inbreuken op de veiligheidsmaatregelen te melden (§1.4, Bijlage). Het verbod om de veiligheidszone binnen te varen geldt niet voor schepen die diensten leveren ten behoeve van de offshore installaties en inrichtingen, maar geldt ook niet voor schepen in nood, waarbij het binnenvaren van de

---

*LEG/MISC.6*, 10 September 2008, 32; *LEG/MISC.7*, 19 January 2012, 31; *LEG/MISC.8*, 30 January 2014, 34.

[28] Res. A.671(16) Safety zones and safety of navigation around offshore installations and structures, door de Algemene Vergadering van de IMO aangenomen op 19 oktober 1989. Resolutie A.671(16) consolideert vroegere resoluties over hetzelfde onderwerp: Res. A.341(IX), Res. A.379(X) en Res. A.621(15). Resolutie A. 671(16) bestaat uit een operatief deel in de Resolutie en een operatief deel in de Bijlage bij de Resolutie, die beiden aanbevelingen zijn.

veiligheidszone met de bedoeling mensenlevens en eigendommen te redden of de pogingen daartoe is toegestaan, alsook in gevallen van overmacht (*force majeure*) (§1 (e), Resolutie). In deze gevallen moet het schip in een vroeg stadium radiocontact maken met de uitbater van de offshore installaties of inrichtingen, die daaraan verbonden scheepvaartverkeersdiensten en de andere schepen in de omgeving (1 (f), Resolutie). Schepen die in de omgeving van offshore installaties en inrichtingen varen, moeten voorzichtig varen en rekening houden met de weersomstandigheden, met bijzondere aandacht voor de snelheid en moeten een veilige passage ten aanzien van andere schepen aanhouden. Deze schepen gebruiken de routingssystemen in het gebied en zijn stand by voor radiocontact (§2, Bijlage).

Bij inbreuken op de regelgeving betreffende de veiligheidzones kunnen de kuststaten acties ondernemen in overeenstemming met het internationaal recht. Ze kunnen indien ze het nodig vinden (*'where its considered necessary'*) de vlagstaat van het betrokken schip informeren over de vermeende inbreuk en de vlagstaat de daartoe feitelijke bewijsvoering ter beschikking stellen, waaronder de naam van het schip, de vlag, de koers en de snelheid van het schip, de gegevens over de offshore installatie (welke installatie of structuur, operationele status, ligging, breedte van de veiligheidszone), de geldende weersomstandigheden, het verloop van de communicatie met het schip, het betreffende bericht aan de zeevarenden, de gebruikte lichten en signalen die schepen informeren over de aanwezigheid van offshore installaties en structuren, details over schendingen van COLREG en/of SOLAS, fotografisch bewijsmateriaal of volledige en gedetailleerde radarbeelden (§3.1, Bijlage). Na ontvangst van dit rapport wordt de vlagstaat geacht een onderzoek in te stellen en passende acties te ondernemen op basis van zijn nationale wetgeving. Over de opvolging van deze acties door de vlagstaat wordt de betrokken kuststaat geïnformeerd (§3.2, Bijlage). Vlagstaten moeten alle noodzakelijke stappen ondernemen om te verzekeren dat hun schepen de veiligheidszone niet binnenvaren of er doorheen varen. Vlagstaten wordt aanbevolen passende maatregelen te treffen ten aanzien van de scheepseigenaar, de kapitein of elke andere persoon verantwoordelijk voor de schending van de verbodsbepaling door het schip (§2, Resolutie).

### 3.2 Veiligheidszone van meer dan 500 meter: stand van zaken binnen de IMO

Op vraag van Brazilië behandelde het Sub-Committee on Navigation (NAV)<sup>[29]</sup> van de IMO tijdens haar 53<sup>ste</sup> zitting in 2007 een voorstel tot het instellen van veiligheidszones van meer dan 500 meter rond de olie exploitatie eenheid Campos Basin in de EEZ van Brazilië, met het doel mogelijke milieuschade te voorkomen ten gevolge van aanvaringen door schepen<sup>[30]</sup>. Hoewel er begrip was voor het Braziliaanse voorstel, was de meerderheid binnen het NAV bezorgd dat dit een precedent zou scheppen nu er nog geen procedures of richtlijnen waren op basis waarvan de noodzaak van veiligheidszones van meer dan 500 meter kon worden beoordeeld. Er werd daarop besloten aan het Maritime Safety Committee (MSC) een mandaat te vragen om dergelijke procedures en richtlijnen uit te werken<sup>[31]</sup>. Het was de bedoeling te vermijden dat NAV op een ad hoc basis zou moeten beslissen wanneer veiligheidszones van meer dan 500 meter wenselijk zijn<sup>[32]</sup>. In navolging hierop werd een prioritair werkprogramma opgestart met het doel richtlijnen en standaarden uit te werken op basis waarvan voorstellen voor veiligheidszones van meer dan 500 meter zouden geëvalueerd kunnen worden.

Op de 84<sup>ste</sup> zitting van het MSC legden Brazilië en de Verenigde Staten een voorbeeld voor van ontwerprichtlijnen bij het behandelen van vragen voor veiligheidszones van meer dan 500 meter in de EEZ<sup>[33]</sup>. Verschillende delegaties tijdens MSC 84 merkten op om ook offshore windmolenparken expliciet in overweging te nemen. Op suggestie van Groot-Brittannië werd besloten binnen het NAV een Correspondentiegroep<sup>[34]</sup> op te richten over het item 'Guidelines for consideration of requests for safety zones larger than 500 metres around artificial islands, installations and structures in the EEZ', die aan NAV 56 zou rapporteren<sup>[35]</sup>. Uit de

---

[29] Het Maritime Safety Committee (MSC) is het oudste IMO comité verantwoordelijk voor het technische werk en wordt bijgestaan door een aantal subcomités die zich inlaten met meer specifieke thema's binnen de bevoegdheidsfeer van het MSC, waaronder o.m. het Subcomité inzake de Veiligheid van Navigatie (Sub-Committee on Safety of Navigation (NAV)).

[30] NAV 53/3, 26 February 2007.

[31] NAV 53/wp.3, 26 July 2007, 5-6.

[32] NAV 53/22, 14 August 2007, 10-11, waarbij vooral de Verenigde Staten verwees naar windmolens op zee.

[33] MSC 84/22/4, 4 February 2008, Annex.

[34] De Correspondentiegroep werd gecoördineerd door Groot-Brittannië en bestond verder uit vertegenwoordigers van Australië, België, Brazilië, Nederland, Noorwegen, de Filipijnen, Singapore en de Verenigde Staten.

[35] NAV 55/21, 1 September 2009, 22-24.

besprekingen in de Correspondentiewerkgroep kwam het volgende naar voor: 1. in Resolutie A.572(14) 'General Provisions on Ship's Routeing' (GPSR) kan Sectie 5 inzake planning in de bijlage van deze Resolutie een geschikte rechtsbasis bieden voor richtlijnen inzake veiligheidszones van meer dan 500 meter op voorwaarde dat de referentie naar routeringssytemen in deze Resolutie ook zou worden gelezen als omvattende 'veiligheidszones van meer dan 500 meter'; 2. Sectie 3 van circulaire MSC.1/Circ.1060 'Guidance Note on the preparation of proposals on ships' routeing and ship reporting systems for submission to the Sub-Committee on Safety of Navigation' kan ook worden gebruikt om de nieuwe richtlijnen in op te nemen, op voorwaarde dat 'routeringssytemen' in deze Sectie worden gelezen als omvattende 'veiligheidszones van meer dan 500 meter'. Op basis van deze uitgangspunten stelde de Correspondentiewerkgroep in 2010 aan NAV 56 twee opties voor: 1. een amendement op Resolutie A.572/14 'General Provisions on Ships' Routeing' met een nieuwe bijlage 'Guidelines for the adoption and designation of safety zones larger than 500 metres around artificial islands, installations and structures in the EEZ, including multiple structure installations' (Bijlage 1); ofwel 2. een ontwerp van circulaire over veiligheidszones en de veiligheid van de scheepvaart rond offshore installaties en inrichtingen (Bijlage 2)<sup>[36]</sup>. NAV maakte in bijlage 1 een onderscheid tussen enerzijds installaties en structuren en anderzijds meervoudige installaties en structuren ('multiple structures and installations'). De eerste zijn onder meer installaties voor hernieuwbare energie op zee, zoals windmolens, golf en getijden stroomgeneratoren. Met meervoudige installaties en structuren worden bv. windmolenparken bedoeld waarvan de densiteit van die aard is dat er geen veilige scheepvaart kan plaats vinden tussen de installaties<sup>[37]</sup>.

In NAV 56/4/1 verstrekten de Verenigde Staten commentaren op het rapport van de Correspondentiegroep, en alhoewel de VS initieel voorstander was voor het uitwerken van richtlijnen naar aanleiding van het voorstel van Brazilië, kwam ze hierop terug en nam afstand van het rapport van de Correspondentiegroep. De Verenigde Staten argumenteerde dat er op dit ogenblik geen nood was aan veiligheidszones van meer dan 500 meter of het ontwikkelen van richtlijnen hier-toe<sup>[38]</sup>. Veeleer zou het NAV zich moeten toeleggen op bestaande richtlijnen over

[36] NAV 56/4, 23 April 2010.

[37] NAV 56/4, 23 April 2010, Annex 1: Guidelines for the adoption and designation of safety zones larger than 500 metres around artificial islands, installations and structures in the exclusive economic zones (EEZ) including multiple structure installations. Report by the Correspondence Group, 23 April 2010, §3.

[38] NAV 56/4/1, 4 June 2010.

veiligheidszones en op de mogelijke bestaande maatregelen die individueel of in combinatie met elkaar hun doelmatigheid hebben bewezen voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer en de veiligheid van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de EEZ<sup>[39]</sup>. Noorwegen, hierin gevolgd door een meerderheid van de leden, was de mening toegedaan dat veiligheidszones actueel geen routeringsmaatregelen zijn, waardoor Resolutie A.572/14 niet het geschikte instrument is om het item veiligheidszones in op te nemen. Mochten veiligheidszones onder routeringsmaatregelen vallen, dan zou dit als dusdanig moeten worden erkend door de partijen bij het SOLAS-Verdrag, meer bepaald in het kader van de aanvaardingsprocedure onder Hoofdstuk V/10, en mogelijks ook onder COLREG Regel 10 over verkeersscheidingsstelsels ('Traffic Separation Schemes -TSS's'). Zoals eerder vermeld was het volgens het Legal Office van de IMO niet aangewezen het verplichte aanvaardingsproces ('adoption') te hanteren<sup>[40]</sup>.

Er werd erkend dat veiligheidszones van meer dan 500 meter in de toekomst noodzakelijk kunnen zijn wegens de unieke situatie van windmolenparken, aquacultuurinstallaties en andere exploitatievormen voor hernieuwbare energie. De Verenigde Staten stelde voor een circulaire uit te werken over veiligheidszones die de belangrijkste punten naar voor gebracht door de Correspondentiegroep zouden capteren<sup>[41]</sup>. Na consultatie met de Werkgroep Ships' Routing, besloot het NAV een ontwerp-circulaire op te stellen zonder verwijzing naar veiligheidszone van meer dan 500 meter, aangezien er op dat ogenblik geen aanwijsbare nood was voor grotere veiligheidszones en er bijgevolg geen nood was aan richtlijnen hier toe<sup>[42]</sup>. Deze circulaire werd door het MSC goedgekeurd op 7 december 2010, als SN.1/Circ.295 'Guidelines for safety zones and safety of navigation around off-shore installations and structures'<sup>[43]</sup>.

Circulaire 295 is geen bindend juridisch instrument omdat er in de circulaire geen link wordt gelegd met een verdragsrechtelijke verplichting<sup>[44]</sup>, en anderzijds

---

[39] Zie ook NAV 56/WP.7, 29 July 2010, §4.6.

[40] NAV 56/WP.7, 29 July 2010, §4.10; NAV 56/20, 31 August 2010, §4.10.

[41] De Verenigde Staten waren ook bezorgd dat een kleine groep van staten aanbevelingen zouden uitwerken waarvan de consequenties nog onduidelijk zijn, en mogelijks een omgekeerd effect kunnen hebben op de veiligheid van de scheepvaart en waarvan andere staten zich nog niet bewust zijn: NAV 56/4/1, June 2010, §6-7.

[42] NAV 56/WP.7, 29 July 2010, §4.15; NAV 56/20, 31 August 2010, Annex 6.

[43] NAV 56/WP.3, 28 July 2010, Annex 14; Report MSC 88/26, 11 December 2010, 50.

[44] In tegenstelling tot codes en andere resoluties die technische bepalingen bevatten en een internationale standaard of norm aanduiden, die door de IMO een juridisch bindend karakter wordt toegekend naargelang de specifieke gevallen. Voor veel codes bijvoorbeeld



ook omdat de Circulaire spreekt over ‘richtlijnen.’ De Circulaire spreekt wel over ‘*safety zones established in accordance with international law*’ (4.1.3). Er wordt in de Circulaire niet expliciet verwezen naar artikel 60.5 van het Zeerechtverdrag, omdat o.a. de Verenigde Staten geen verdragspartij is bij het Zeerechtverdrag<sup>[45]</sup>. De Circulaire legt vooral de klemtoon op een duidelijke aanwijzing van de veiligheidszones op nautische kaarten, inclusief het gebruik van de symbolen en noten die aanbevolen worden door de Internationale Hydrografische Organisatie, evenals de aanduiding met de gepaste symbolen, legendes en noten van de ontwikkelingsgebieden, ankergebieden en kabels als waarschuwing voor de zeevarenden in de nabijheid van offshore exploitatiegebieden (4.1.4). Vlagstaten worden aanbevolen te verzekeren dat hun schepen de voorwaarden opgelegd door kuststaten inzake navigatie nabij of in de toegang tot veiligheidszones naleven (4.2). De Circulaire beveelt overheden aan om routeringsmaatregelen in combinatie met rechtmatig (‘duly’) ingestelde veiligheidszones te overwegen en aan de IMO voor te stellen (‘propose to’) met het oog op de verbetering van de veiligheid van de scheepvaart en de veiligheid van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, in het bijzonder bij complexe systemen (4.1.6)<sup>[46]</sup>. Of met deze complexe systemen ook windmolenparken worden bedoeld, is niet meteen duidelijk temeer er nergens in de Circulaire melding wordt gemaakt van offshore windmolenparken of ‘*multiple structures and installations*’.

Men kan zich ook de vraag stellen wat precies het belang is van deze Circulaire ten aanzien van Resolutie A.671(16) van 1989 over veiligheidszones, nu ze haar initieel doel om duidelijke richtlijnen uit te werken voor het instellen van veiligheidszones van meer dan 500 meter mist. Gezien de voorgeschiedenis van Circulaire 295 kan wellicht worden besloten dat offshore windmolenparken in de Circulaire impliciet worden beschouwd als complexe systemen. In die zin kan de Circulaire worden aanzien als een mogelijkheid tot uitbreiding van de veiligheidszone, niet door aan het afstandscriterium van 500 meter per windmolen te sleutelen,

---

past de IMO de verankeringsstechniek toe aan verdragen, door er expliciet of impliciet naar te verwijzen. Deze zogenaamde niet-bindende verplichtingen worden verplicht gemaakt door de verwijzing ernaar in het formeel bindend instrument (verdrag).

[45] NAV 25/20, 31 August 2010, §4.18: ‘*The Sub-Committee noted that the reference to UNCLOS had been removed because not all Member Governments were Contracting Parties to UNCLOS*’.

[46] SN.1/Circ.295, 7 December 2010, §4.1.6: ‘*consider and propose to the Organization those routing measures that, in combination with duly established safety zones around offshore artificial islands, structures or installations, will enhance the safety both of navigation and of the artificial island, structure or installation, particularly those that are complex systems*’.



maar wel door de punten vanaf waar de 500 meter veiligheidszone geldt anders te bepalen dan vanaf de buitenste lijn van elke individuele installatie of inrichting, zoals bv. de rand van de exploitatiezone bij windmolenparken. De Circulaire spreekt ook over routeringsmaatregelen in combinatie met veiligheidszones rond complexe offshore systemen, zowel voor de veiligheid van de scheepvaart als deze van de installaties. Hier wordt wel een expliciete link gelegd tussen veiligheidszones en routeringsmaatregelen, zonder dat dit als juridisch bindend kan worden aanzien en zonder dat veiligheidszones worden gelijkgesteld aan routeringsmaatregelen. Opnieuw komt hier een gebrek aan eensgezindheid binnen het NAV tot uiting, met name diegenen (zoals Groot-Brittannië)<sup>[47]</sup> die voorstander zijn om veiligheidszones als routeringsmaatregelen te beschouwen, en andere landen die dit niet willen (zoals Noorwegen)<sup>[48]</sup>.

### 3.3 Veiligheidszones en het Belgisch recht

Een koninklijk besluit van 11 april 2012 stelt een veiligheidszone in rond kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen voor de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden<sup>[49]</sup>, door het KB MRP uitgebreid tot 'de opslag en het transport van energie' uit deze bronnen. De veiligheidszones in het KB MRP zijn niet van toepassing op elektriciteitskabels, waarvoor een andere regeling geldt<sup>[50]</sup>. Voor windmolenparken is vanaf de exploitatiefase een veiligheidszone van 500 m van toepassing, vertrekkende vanaf de buitengrens van het windmolenpark, zijnde de coördinaten van de bij ministerieel besluit toegekende domeinconcessie (art. 3 en art. 4, 2°, KB 11 april 2012). Een windmolenpark is een geheel van windmolens binnen dezelfde domeinconcessie, met inbegrip van bijhorende installaties voor de uitbating en het transport van de opgewekte

---

[47] NAV 56/WP.3, 28 July 2010, 7, §9.5.

[48] Zie NAV 56/4, 23 April 2010, 3, §15.

[49] Koninklijk besluit van 11 april 2012 tot instelling van een veiligheidszone rond de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen voor de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid, BS 1 juni 2012, gewijzigd door artikelen 45-49 van het KB MRP.

[50] Koninklijk besluit van 12 maart 2002 betreffende de nadere regels voor het leggen van elektriciteitskabels die in de territoriale zee of het nationaal grondgebied binnenkomen of die geplaatst of gebruikt worden in het kader van de exploitatie van het continentaal plat, de exploitatie van de minerale rijkdommen daarvan of van de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen die onder Belgische rechtsmacht vallen, BS 9 mei 2002.

electriciteit. In afwachting van de exploitatiefase wordt deze zone aangeduid als voorzorgsgebied (zie kaart 1, infra).

Een zelfde veiligheidszone geldt voor een windmolenparkzone, zijnde het geheel van aangrenzende windmolenparken waarvan de buitengrens is bepaald door de coördinaten uit het KB MRP of de concessiezone van alle windmolenparken samen (zie fig. 1). Er wordt verwacht dat de Belgische windmolenparkzone bij volledige exploitatie 446 tot 557 windmolens zal tellen die 2.432 tot 3.773 MW hernieuwbare energie zullen produceren<sup>[51]</sup>.

Alvorens de parken volledig geïnstalleerd zijn en de exploitatiefase nog niet is gestart, geldt een veiligheidszone van 500 meter vanaf de buitengrens rond elke installatie. Voor een windmolen dient de buitengrens gerekend te worden vanaf de buitendiameter van de rotorbladen (art. 4.1°, KB 11 april 2012), die naargelang het type windmolen 90 tot 150 meter kan bedragen. Deze veiligheidszone is conform de bepalingen van het Zeerechtverdrag, waar de afstand van de veiligheidszone eveneens vertrekt van elk punt van de buitenste lijn van de installatie of inrichting.

Voor eilanden, installaties of de inrichtingen voor de opslag of het transport van elektriciteit wordt de buitengrens bepaald door de coördinaten van de domeinconcessie. In Nederland wordt aangeraden de 500 meter ook voor 'multiple objects' in te stellen<sup>[52]</sup>. In Nederland en België geldt de veiligheidszone ook voor windmolenparken, waarbij een operationeel windmolenpark als één geheel wordt genomen en de veiligheidszone wordt gemeten vanaf de grens van de

---

[51] Marien ruimtelijk plan, Bijlage I, 60, BS 28 maart 2014. Oorspronkelijk werd gerekend op 2.000 MW (2 GW), maar in tussentijd is de technologie verbeterd en is het productievermogen van de windmolens verhoogd (van 3 MW naar 6MW, en zelfs 10MW per windmolen).

[52] Zie voor Nederland: Afwegingskader voor veilige afstanden tussen scheepvaartroutes en windparken op zee. Versie na vaststelling van het directeursoverleg van 9 juli 2013. Advies aan de directeur Maritieme Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, opgesteld door de werkgroep 'veilige afstanden', 8; Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee. Partiële herziening van het Nationaal Waterplan Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden, Den Haag, september 2014, 54.; Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee. Partiële herziening van het Nationaal Waterplan Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden, Den Haag, september 2014, p. 54; en in Bijlage 4: Reglementen, voorschriften en verkeersregels voor de scheepvaart die relevant zijn voor veilige afstanden, 4 en 12. Zie <http://www.noordzeeloket.nl/functies-en-gebruik/windenergie/>

concessiezone van het park, en niet vanaf de individuele installaties. België gaat echter nog een stap verder door de veiligheidszone van 500 meter te laten ingaan vanaf de grens van de concessiezone voor alle windmolenparken of de windmolenparkzone genoemd, waarbij de windmolenparken worden aanzien als een samenvoeging van alle 'multiple objects' in de regio.

Het marien ruimtelijk plan voorziet ook stopcontacten op zee aansluitend op of in de concessiezone voor windmolenparken waar de kabels van meerdere windmolens toekomen en van daaruit vertrekken naar het vasteland. Indien gelegen buiten het concessiegebied voor windmolens, generen de stopcontacten ook een veiligheidszone van 500 meter. Hoewel moeilijk voorspelbaar wanneer precies alle Belgische windmolenparken volledig operationeel zullen zijn, gaat de strategische milieueffectenrapportage (Plan MER) uit van een volledige operationaliteit van de windparken van C-Power en van Belwind binnen een planperiode tot 2019, en een 50%-75% operationaliteit van de windparken Northerwind, Norther en Rentel binnen deze periode<sup>[53]</sup>. Dit betekent dat beperkingen voor de scheepvaart door veiligheidszones gradueel zullen worden ingevoerd naargelang de constructie van de windmolens en de exploitatie van het windmolenpark vordert. In 2012 passeerden nog 1.500 diepliggende schepen door het concessiegebied van de windmolens van en naar de Belgische zeehavens<sup>[54]</sup>.

In de veiligheidszone en bij uitbreiding later in het Belgische concessiegebied van de windmolenparken is de toegang voor schepen verboden, wat impliceert dat ook visserij in deze gebieden verboden wordt. Er is een uitzondering op dit verbod voor oorlogsschepen, marine hulpschepen, schepen of luchtvaartuigen in eigendom, beheer of in opdracht van de Staat, Gewest of Gemeenschap en die op dat ogenblik uitsluitend worden ingezet voor een niet-commerciële overheidsdienst. Ook voor schepen in nood, in geval van overmacht, voor schepen die worden ingezet voor het redden van mensenlevens en eigendommen of pogingen daartoe ondernemen, en voor onderhoudsschepen van kabels en pijpleidingen geldt het verbod niet. Er is ook geen verbod van toegang voor de middelen die worden ingezet voor wetenschappelijk onderzoek, na voorafgaand overleg met de concessiehouder. Uiteraard is er geen verbod van toegang voor de concessiehouder zelf en houders van een kabellegvergunning binnen de windmolenparkenzone. Tenslotte is er geen verbod van toegang voor de middelen

---

[53] ARCADIS, *Milieueffectenrapport van het ontwerp van marien ruimtelijk plan (Plan-Mer)*, ARCADIS Belgium, Brussel, juni 2013, 65 en 92.

[54] ARCADIS, *Milieueffectenrapport van het ontwerp van marien ruimtelijk plan (Plan-Mer)*, ARCADIS Belgium, Brussel, juni 2013, 133.

van de vergunninghouder van een aquacultuurproject indien deze schriftelijk is aanvaard door de concessiehouder van het windmolenpark<sup>[55]</sup>. Immers, het marien ruimtelijk plan voorziet duurzame aquacultuur in twee gebieden tussen de windmolens, in de zin dat de eutrofiëring van het zeewater in deze gebieden vermindert (art. 10.2, KB MRP). De toestemming van de concessiehouder voor medegebruik van de concessiezone door derden kan worden aanzien als een vorm van privatisering van de zee voor de duur van de concessie (20 jaar + 10 jaar), en is voornamelijk ingegeven door veiligheidsoverwegingen en als garantie voor een ongehinderde en optimale elektriciteitsproductie in het gebied.

### 3.4 Scheepvaartroutes en routeringsmaatregelen

Scheepsrouteringen hebben tot doel om de veiligheid van de navigatie te verbeteren in convergentiegebieden en in gebieden met grote verkeersdichtheid of waar de bewegingsruimte voor de scheepvaart is belemmerd wegens de beperkte zeeruimte, het bestaan van hinderpalen voor de navigatie, beperkte dieptes of ongunstige meteorologische voorwaarden. Scheepsrouteringen kunnen ook worden gebruikt ter vermindering of voorkoming van het risico op verontreiniging of andere schade aan het mariene milieu die kan worden veroorzaakt door aanvaringen of strandingen in of nabij milieugevoelige gebieden. Het doel van elk routeringssysteem zal afhangen van de bijzondere gevaarlijke omstandigheden. Zo is er sprake van gebieden waar routeringssystemen van toepassing zijn, gebieden zonder routeringssysteem maar aansluitend op twee routeringssystemen (ook 'clearway' genoemd) en gebieden zonder routeringssystemen. Gebieden waar routeringssystemen van toepassing zijn, worden ontworpen op basis van de 'General Provisions on Ships' Routing' (GPSR).

Door het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee (COLREG)<sup>[56]</sup> kreeg de IMO de bevoegdheid om verkeersregels en verkeersscheidingsstelsels op zee aan te nemen. COLREG is van toepassing

[55] Koninklijk besluit van 11 april 2012 tot instelling van een veiligheidszone rond de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen voor de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid, *BS* 1 juni 2012, gewijzigd door artikelen 45-49 van het KB MRP.

[56] International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG 72), goedgekeurd door de Wet van 24 november 1975 houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972, *BS* 12 juni 1976.

op alle vaartuigen<sup>[57]</sup> (ook vissersvaartuigen, overheidsvaartuigen, oorlogsschepen en zeilvaartuigen) in de volle zee en op alle wateren die daarmee in verbinding staan en bevaarbaar zijn voor zeegaande vaartuigen. Door de IMO zijn reeds meer dan honderd verkeersscheidingsstelsels aanvaard, die zich zowel binnen als buiten de territoriale zee van kuststaten situeren en waarbij de verkeerstechnische specificaties zijn terug te vinden in een geregeld bijgewerkt losbladig handboek 'Ships' Routeing'<sup>[58]</sup>. Een verkeersscheidingsstelsel is een routingsysteem met de bedoeling om tegenliggende verkeersstromen van elkaar te scheiden door het vastleggen van vaste scheepsverkeerslanen in zee. COLREG voorziet in Regel 1 (d) dat de IMO verkeersscheidingsstelsels kan aannemen met de bedoeling aanvaringen te voorkomen. Op verkeersscheidingsstelsels is Regel 10 van COLREG van toepassing. Regel 10 omvat een aantal richtlijnen voor schepen in een verkeersscheidingsstelsel, waaronder het volgen van de aangegeuide verkeerslaan in de voorgestelde richting, het afstand houden van schepen varende uit de tegenovergestelde richting en het voorkomen van het kruisen van de verkeersscheidingslijn of -zone indien dit niet noodzakelijk is om een haven aan te lopen. Bij verkeersscheidingsstelsels wordt een onderscheid gemaakt tussen doorgaand verkeer en kruisend verkeer in de zin van verkeer op weg naar of komende van een haven. Verkeersscheidingsstelsels worden op grote schaal gebruikt in de Noordzee, vooral in het zuidelijk deel (Straat van Dover, in de Belgische (o.a. Noordhinder en Westhinder), Nederlandse en Duitse zeegebieden). Het gebied tussen de landzijde van een verkeersscheidingsstelsel en de kust is een 'inshore'-verkeerszone of een zone voor kustverkeer, waar het verkeer moet verlopen volgens Regel 10 (d). Luidens Regel 10 (d) mag een schip<sup>[59]</sup> van 20 meter en meer geen 'inshore'-verkeerszone gebruiken indien op een veilige wijze gebruik kan worden gemaakt van de verkeerslaan van een aansluitend verkeersscheidingsstelsel, tenzij het schip vaart naar of van een haven, een offshore-installatie of structuur, een loodsstation of iedere andere plaats gelegen binnen de 'inshore'-verkeerszone, of om een onmiddellijk gevaar te voorkomen.

Andere routingssystemen hebben een verdragsrechtelijke basis in Hoofdstuk V, Voorschrift 10 van de bijlage bij het Internationaal Verdrag inzake de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS 1974<sup>[60]</sup>, zoals gemanendeerd). Voorschrift 10

---

[57] Regel 3 (a), Deel A, COLREG.

[58] IMO, *Ships' Routeing*, Londen, 2013.

[59] Uitzonderd zeilschepen en visserijschepen tijdens de visvangst.

[60] In België goedgekeurd door de Wet van 10 augustus 1979, BS 5 december 1979.

van Hoofdstuk V, SOLAS<sup>[61]</sup> verstrekt aan de IMO de bevoegdheid voor het aanvaarden van routeringsmaatregelen, die ofwel aanbevolen kunnen zijn ofwel verplicht, voor bepaalde categorieën schepen of voor alle schepen. Dit impliceert dat routeringsmaatregelen niet door alle schepen moeten worden gevolgd. Scheeps-routeringsmaatregelen zijn vooral bedoeld voor grotere schepen die doorgaans routegebonden zijn wegens diepgang en manoeuvreerbaarheid. Het voorstel voor routeringsmaatregelen moet uitgaan van verdragsstaten volgens de gegevens te verstrekken op basis van MSC/Circ.1060 van 2003<sup>[62]</sup>. De IMO aanvaardingsprocedure is terug te vinden in Resolutie A.858(20)<sup>[63]</sup>.

Routeringsvoorstellen worden overgemaakt aan het NAV die ze goedkeurt en overmaakt aan het MSC voor definitieve aanvaarding ('adoption'). De informatie over de routeringsmaatregelen, de procedures en de verantwoordelijkheden van de verdragspartijen en de IMO, de planning, de design criteria, het gebruik van de systemen en het op kaart weergeven, maken het voorwerp uit van Resolutie A.572(14) 'General Provisions on Ships' Routeing' (GPSR), zoals regelmatig gemendeerd. Het betreft diepwaterroutes, te vermijden gebieden en voorzorgsgebieden. Diepwaterroutes kunnen worden ingesteld ter bevordering van de veiligheid van de diepliggende schepen. Een voorzorgsgebied is een beperkt gebied waarin schepen bijzonder voorzichtig moeten varen en waarbij de richting van de verkeersstroom kan worden aanbevolen. Een te vermijden gebied is een gebied waarin ofwel de navigatie gevaarlijk is of waar het uitzonderlijk belangrijk is om ongevallen te voorkomen. Dit gebied moet ofwel door alle schepen worden gemeden ofwel door bepaalde categorieën van schepen, bv. olietankschepen. Te vermijden gebieden zijn echter geen verboden gebieden, tenzij dit uitdrukkelijk zo is bepaald. De te vermijden gebieden worden opgenomen op de navigatiekaarten. Routeringssystemen en verkeersscheidingsstelsels worden ook opgenomen in het '*Ships' Routeing*' handboek van de IMO<sup>[64]</sup>.

[61] Initieel ingevoegd als Voorschrift V/8 in 1995 als een amendement op SOLAS 74 door Resolutie MSC.46(65), maar sedert 1 juli 2002 Voorschrift V/10 Ships' routeing in SOLAS 74 ten gevolge van een amendement door Resolutie MSC.99(73) van 5 december 2000.

[62] IMO, Guidance note on the preparation of proposals on ships' routeing systems and ship reporting systems for submission to the Sub-Committee on Safety of Navigation, MSC/Circ.1060, 6 January 2003.

[63] Res. A.858(20) Procedure for the adoption and amendment of traffic separation schemes, routeing measures other than traffic separation schemes, including designation and substitution of archipelagic sea lanes, and ship reporting systems, aanvaard op 27 november 1997.

[64] 2.1.1. General Provisions on Ship's Routeing; Bijgevolg wordt door de IMO een verkeersscheidingsstelsel, waarvan de terminologie teruggaat tot het COLREG-Verdrag

Het initiatief voor het instellen van scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels in de territoriale zee behoort tot de bevoegdheid van de kuststaat (artt. 22, 41<sup>[65]</sup>, 53.6-9<sup>[66]</sup>, Zeerechtverdrag). In de territoriale zee zijn de kuststaten exclusief bevoegd om vaartroutes aan te wijzen en verkeersscheidingsstelsels voor te schrijven (art. 22.1, Zeerechtverdrag), mits rekening wordt gehouden met: ‘*a. de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisatie; b. de vaarwateren die gewoonlijk voor de internationale scheepvaart worden gebruikt; c. de bijzondere kenmerken van bepaalde schepen en vaarwateren; en d. de verkeersdichtheid*’ (art. 22.3, Zeerechtverdrag). Kuststaten kunnen in de territoriale zee van bepaalde categorieën van schepen, zoals olietankschepen, nucleair voortgestuwde schepen, schepen die radioactieve stoffen of materialen vervoeren, schepen die intrinsiek gevaarlijke of schadelijke stoffen of materialen vervoeren, eisen dat ze zich bij hun doorvaart beperken tot deze scheepvaartroutes. Deze schepen geven bij voorkeur aanleiding tot het uitvaardigen van scheepvaartroutes (art. 22.2, Zeerechtverdrag). Als belangrijkste beperking op het uitvaardigen van scheepvaartroutes, mag de kuststaat aan vreemde schepen het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee niet belemmeren, ontzeggen of aantasten (art. 24, Zeerechtverdrag). Bij het instellen van een routeringssysteem in de territoriale zee wordt de kuststaat verzocht het routeringssysteem voor aanvaarding aan de IMO voor te leggen. Hoewel het SOLAS-Verdrag ervan uitgaat dat routeringsystemen voor aanvaarding worden voorgelegd aan de IMO (*‘Contracting Governments shall refer proposals for the adoption of ships’ routeing systems to the Organization’*, V/10.2, SOLAS), laat het Verdrag nog ruimte om deze systemen niet voor aanvaarding voor te leggen (V/10.4). Hierdoor wordt rekening gehouden met het Zeerechtverdrag, waarin scheepvaartroutes in de territoriale zee niet verplicht moeten worden aanvaard door de IMO. De belangrijkste verplichting van de kuststaat bestaat erin om aan de scheepvaartroute in de territoriale zee voldoende bekendheid te geven (art. 22.4, Zeerechtverdrag), waartoe de aanvaarding door de IMO een middel kan zijn.

Het initiatief tot het instellen van verkeerssystemen<sup>[67]</sup> in de EEZ behoort eveneens tot de bevoegdheid van kuststaten. In de EEZ moet de kuststaat rekening houden met de rechten en plichten van de andere staten (art. 56.2, Zeerechtverdrag), waarbij één van de belangrijkste rechten van andere staten precies de vrijheid van scheepvaart is (art. 58.1, Zeerechtverdrag). In de gevallen twee of meer

---

impliciet ondergebracht onder het SOLAS-Verdrag.

[65] Art. 41 betreft internationale zeestraten die we hier buiten beschouwing laten.

[66] Art. 53 betreft archipelwateren die we hier buiten beschouwing laten.

[67] Zie ook V/10.3, SOLAS.



regeringen een gemeenschappelijk belang hebben in een bepaald gebied, wordt verwacht dat ze de routeringsystemen voorstellen op basis van een voorafgaand onderling akkoord. Alvorens tot de aanvaardingsprocedure van het voorgestelde routeringssysteem over te gaan, zal de IMO het voorstel met de details overmaken aan de regeringen met een gemeenschappelijk belang in het gebied, waaronder inbegrepen de landen in de nabijheid van het voorgestelde routeringssysteem (V/10.5, SOLAS). In voormelde gevallen is de aanvaarding van het voorstel door de IMO de voorwaarde voor het van kracht worden van het voorstel en het verplichtend karakter ervan. Routeringsystemen kunnen op basis van Voor-schrift V/10.1, SOLAS-Verdrag verplicht worden gemaakt: *'Ships' routeing systems are recommended for use by, and may be made mandatory for, all ships, certain categories of ships or ships carrying certain cargoes, when adopted and implemented in accordance with the guidelines and criteria developed by the Organization.* De IMO erkent zichzelf als de enige internationale organisatie die op internationaal vlak richtlijnen, criteria en voorschriften kan ontwikkelen betreffende routeringsystemen (V/10.2, SOLAS). De door de IMO aanvaarde scheepsrouteringen zijn verplicht te volgen door schepen of bepaalde categorieën van schepen, tenzij er dwingende redenen zijn om de routing niet te volgen. Hiervan moet melding worden gemaakt in het logboek (V/10.7, SOLAS)<sup>[68]</sup>. Niet door de IMO aanvaarde routeringsystemen blijven bijgevolg vrijwillige systemen. Eens een routeringssysteem aan de IMO is voorgelegd voor aanvaarding, kan het routeringssysteem niet worden geamendeerd of worden opgeheven dan na de goedkeuring van de IMO<sup>[69]</sup>, behoudens in de gevallen van noodsituaties waarbij een scheepswrak of een ander gevaar voor een onvoorziene obstructie voor de scheepvaart zorgt.

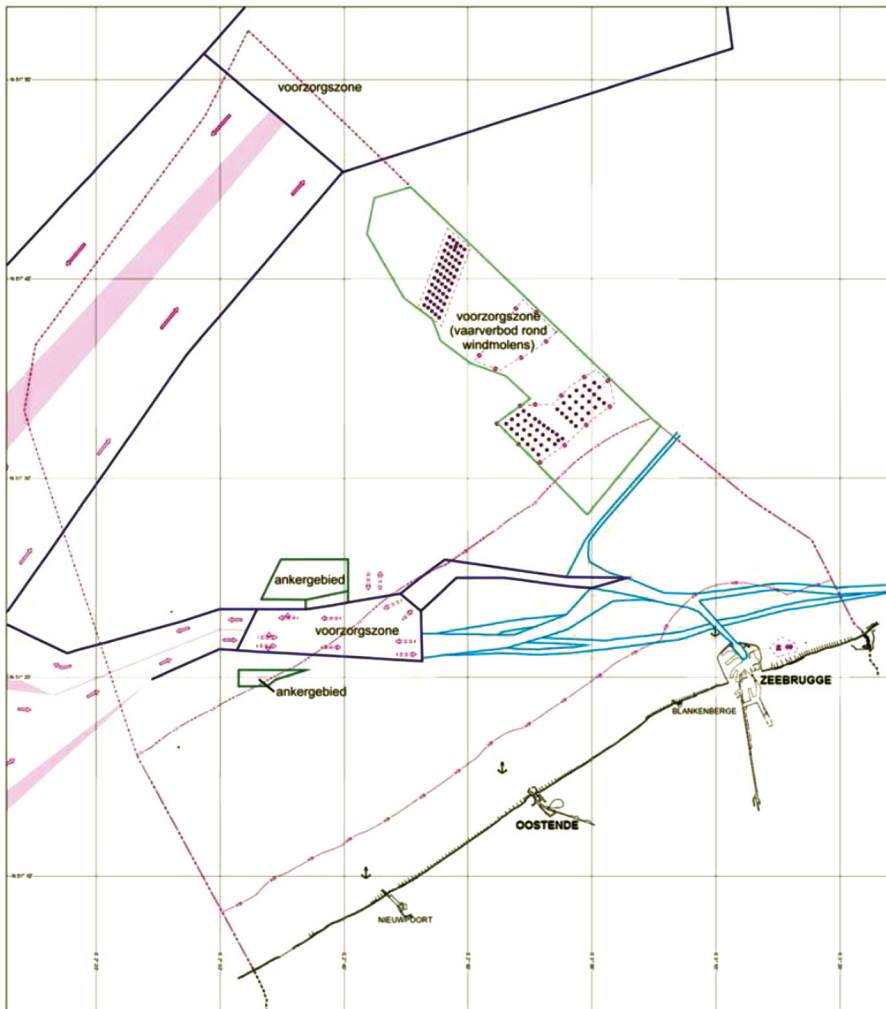
Aangezien routeringsystemen kunnen worden verplicht gesteld en bijgevolg worden afgedwongen, worden voor de scheepvaart een aantal garanties ingebouwd, waarbij het niet de bedoeling is in een afwijking te voorzien op de beginselen van het Zeerechtverdrag: *'All adopted ships' routeing systems and actions taken to enforce compliance with those systems shall be consistent with international*

[68] Een verplicht te volgen routeringssysteem is: *'A routeing system adopted by the Organization, in accordance with the requirements of regulation V/10 of the International Convention for the Safety of Life at Sea, for mandatory use by all ships, certain categories of ships or ships carrying certain cargoes': General Provisions, zoals geamendeerd; V/10.7, SOLAS: 'A ship shall use a mandatory ships' routeing system adopted by the Organization as required for its category or cargo carried and in accordance with the relevant provisions in force unless there are compelling reasons not to use a particular ships' routeing system. Any such reason shall be recorded in the ships' log.'*

[69] Resolutie A.572(14), waarin een routeringssysteem niet zal worden geamendeerd of opgeheven vooraleer met de IMO te hebben overlegd en met goedkeuring van de IMO.

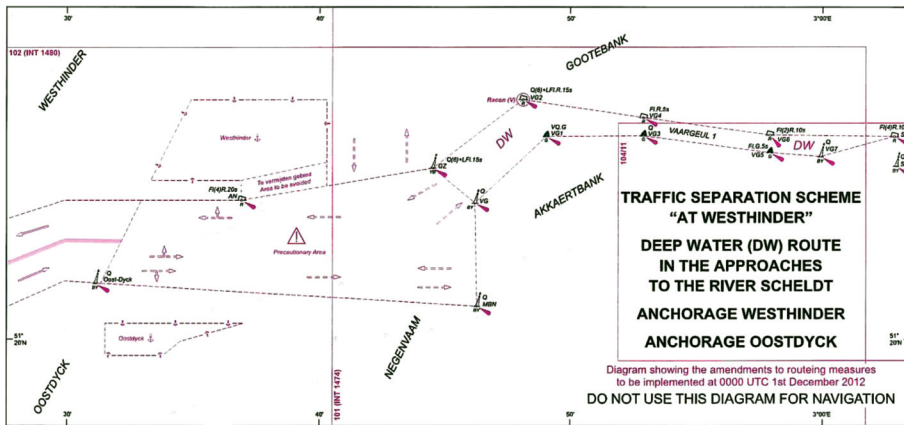


law, including the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea' (V/10.9, SOLAS) en 'Nothing in this regulation or in its associated guidelines and criteria shall prejudice the rights and duties of Governments under international law or the legal regimes of straits used for international navigation and archipelagic sea lanes' (V/10.10, SOLAS).



**Kaart 1** | Aanduiding van de IMO-vaarroutes en andere belangrijke scheepvaartroutes (Continentaal Plat & Vlaamse Hydrografie 2013).

Binnen de IMO zijn door het NAV in het BNZ twee gebieden aangenomen als voorzorgsgebied, een nieuw uitgebreid voorzorgsgebied ter hoogte van Westhinder met aanbevolen richtingen voor de scheepvaart en een nieuw voorzorgsgebied in de omgeving van de Thornton en Bligh Banken (windmolenpark) (zie kaart 1). Daarbijkomend werd een nieuw te vermijden gebied ingesteld ter hoogte van Westhinder en een nieuwe diepwaterroute voor schepen van meer dan 13,1 meter vanaf het Westhinder verkeersscheidingsstelsel in aanloop naar de Westerschelde<sup>[70]</sup> (zie kaart 2). Dit voorstel is aangenomen door het MSC van de IMO in uitvoering van Resolutie A.858 (20) en gepubliceerd in Circulaire 309. De nieuwe routeringsmaatregelen werden van kracht op 1 december 2012<sup>[71]</sup>.



**Kaart 2** | Aanpassingen aan het verkeersscheidingsstelsel vanaf 1 december 2012. Bron: Vlaamse Overheid, Afdeling Scheepvaartbegeleiding van MDK.

## 4. Conclusie

Het initiatief binnen de IMO in de periode 2007-2010 om procedures uit te werken voor het instellen van veiligheidszones van meer dan 500 meter rond bepaalde offshore installaties, in casu windmolenparken, zoals voorzien in artikel 60.5 van het Zeerechtverdrag, hetzij via algemeen aanvaarde normen of via aanbevelingen, kende een resultaat in mineur. Er is nog steeds geen juridische

[70] NAV 57/15, 24 June 2011, Annex 1, 3 & Annex 2, 1-2.

[71] MSC 90, Routing Measures other than Traffic Separation Schemes, in *SN.1/Circ.309*, 28 May 2012, Annex, 1-2.

duidelijkheid wanneer en onder welke voorwaarden veiligheidszones van meer dan 500 meter mogelijk zijn, noch of dergelijke zones al dan niet onder routingsmaatregelen vallen die door de IMO moeten worden aangenomen. Volgens het Secretariaat van de IMO is dit wel het geval, maar de besprekingen tussen de verdragspartijen bij het SOLAS-Verdrag zijn veel minder eenduidig. Moeten veiligheidszones van meer dan 500 meter door de IMO worden aangenomen of worden aanbevolen, nu er geen algemeen aanvaarde normen zijn? In tussentijd is er een opkomende statenpraktijk die windmolenparken aanziet als 'meervoudige installaties en structuren' waarbij de veiligheidszone van 500 meter wordt gerekend vanaf de buitengrens van het windmolenpark en niet vanaf elke individuele windmolen zelf. In het windmolenpark kan rekening worden gehouden met de reikwijdte van de rotorbladen, die conform het Zeerechtverdrag aanzien worden als de buitenste lijn van de installaties of inrichtingen. Deze buitenste lijn ligt niet vast, temeer er een voortschrijdende tendens is naar windmolens met grotere rotorbladen tot 120 à 150 meter en in de toekomst wellicht meer. Problematisch is wel indien de buitengrens vanaf waar de 500 meter veiligheidszone van het windmolenpark wordt gerekend meer is dan 1.000 meter tussen twee of meerdere windmolenparken. Het is immer niet duidelijk of dergelijke windmolenparken een aaneengesloten geheel kunnen vormen zonder het afstandscriterium van 500 meter te wijzigen.

Routeringsmaatregelen voor schepen, al dan niet bepaalde categoriën van schepen, in de EEZ worden ontworpen op basis van de 'General Provisions on Ships' Routing' (GPSR) en moeten door de IMO worden aangenomen op basis van het SOLAS-Verdrag. Dit is ook het geval met te vermijden gebieden, voorzorgsgebieden en verkeersscheidingssystemen binnen en buiten de territoriale zee, de eerste op basis van het SOLAS-Verdrag, de tweede op basis van COLREG. In mei 2012 werd een nieuw verkeersscheidingssysteem aan de Westhinder door de IMO aangenomen, evenals een bijhorende 'te vermijden gebied' en een nieuwe diepwaterroute voor schepen met meer dan 13,1 meter diepgang in de toegangsroute tot de Westerschelde (SN.1/CIRC.309). Dit werd van kracht op 1 december 2012. Tevens werd door dezelfde beslissing een voorzorgsgebied in de nabijheid van de windmolenparken op de Thornton en Bligh Banken door de IMO aangenomen, volledig conform het internationaal recht.



## 4

# Mariene beschermde gebieden: een druppel in de oceaan?

An Cliquet\*

## 1. Inleiding

Mariene en kustecosystemen leveren tal van ‘ecosysteemdiensten’ die bijdragen tot het menselijk welzijn. Deze ecosysteemdiensten omvatten zowel producerende diensten, zoals levering van voedsel en genetische rijkdommen, regulerende diensten zoals kustbescherming en culturele diensten, zoals recreatie. Zeeën en oceanen spelen ook een belangrijke rol in de globale ondersteunende diensten, zoals fotosynthese en bodemvorming, die de basis vormen voor de andere diensten<sup>[1]</sup>.

Verschillende wetenschappelijke studies en rapporten van internationale organisaties tonen aan dat de zeeën en oceanen sterk gedegradeerd zijn. Zo wees een rapport van UNEP<sup>[2]</sup>, gebaseerd op de bevindingen van de *Millennium Ecosystem Assessment*, er op dat de meeste diensten afkomstig van mariene en kustecosystemen gedegradeerd zijn en op een niet-duurzame manier worden gebruikt. De *Ocean Health Index* maakt sinds 2012 een globale beoordeling van de capaciteit van zeeën en oceanen voor het leveren van ecosysteemdiensten<sup>[3]</sup>. De scores gaan van 0 tot 100 (100 voor een gezonde oceaan) en dit voor tien doelstellingen<sup>[4]</sup>. De gemiddelde score is 67. Voor bepaalde ecosysteemdiensten ligt het beduidend

\* Hoofddocent, Vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht, Universiteit Gent.

[1] Zie in het algemeen over ecosysteemdiensten: *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington, Island Press, 2005, vi, [www.millenniumassessment.org](http://www.millenniumassessment.org)

[2] UNEP, *Marine and coastal ecosystems and human wellbeing: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*, Nairobi, UNEP, 2006, 4.

[3] Zie [www.oceanhealthindex.org/](http://www.oceanhealthindex.org/)

[4] De tien doelstellingen zijn: voedselvoorziening, artisanale visserijmogelijkheden, het leveren van natuurlijke producten, CO<sup>2</sup>-opslag, kustbescherming, het voorzien van

lager, zoals bijvoorbeeld voedselvoorziening waarvan de score slechts 51 bedraagt. De gedegradeerde toestand van zeeën en oceanen blijkt ook uit de status van de mariene soorten. Uit het *Living Planet Report 2014* blijkt er een daling van 39% van mariene soorten, in de periode tussen 1970 en 2010<sup>[5]</sup>. De globale trend blijkt zich evenzeer voor te doen in Europa. Uit een rapport van 2014 van het Europees Milieuagentschap blijkt dat mariene biodiversiteit in Europa onder druk blijft staan, ondanks de reeds getroffen inspanningen om de negatieve trend om te buigen<sup>[6]</sup>.

De belangrijkste oorzaken voor degradatie van het mariene milieu zijn overexploitatie van mariene organismen, klimaatwijziging en verontreiniging. De verschillende factoren versterken elkaar, wat reeds heeft geleid tot een wijziging van de staat van de oceanen wereldwijd, en dit in toenemende mate en in sommige gevallen zelfs met een ineenstorting van een ecosysteem tot gevolg<sup>[7][8]</sup>.

Eén van de belangrijkste oplossingen om deze negatieve trend om te buigen is door het instellen en beheren van mariene beschermde gebieden (*Marine Protected Areas* of MPAs). Het belang van mariene beschermde gebieden wordt benadrukt door wetenschappers<sup>[9]</sup>, in het kader van internationale verdragen<sup>[10]</sup> en door internationale niet-gouvernementele organisaties<sup>[11]</sup>. Een marien en

---

bronnen van inkomsten en economieën aan de kust, toerisme en recreatie, gevoel van plaats ('sense of place'), proper water en biodiversiteit.

[5] Dit cijfer is gebaseerd op trends in 3.132 populaties van 910 soorten zoogdieren, vogels, reptielen en vissen; zie WWF, *Living Planet Report 2014*, WWF, Gland, 2014, 23, [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/living\\_planet\\_report/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/)

[6] European Environment Agency, *Marine messages. Our seas, our future — moving towards a new understanding*, Kopenhagen, 2014, 29 p.

[7] A. ROGERS en D. LAFFOLEY, 'Introduction to the special issue: The global state of the ocean; interactions between stresses, impacts and some potential solutions. Synthesis papers from the International Programme on the State of the Ocean 2011 and 2012 workshops', *Marine Pollution Bulletin* 2013, 491-494.

[8] Met ineenstorting van een ecosysteem ('collapse') wordt bedoeld dat de fysische en biologische structuren in een ecosysteem sterk vereenvoudigd zijn, met een significant verlies van biodiversiteit en/of vermindering van lage trofische niveaus en/of veerkracht van het ecosysteem, met een vermindering van ecosystemendiensten tot gevolg.

[9] Zie bv. P. JONES, *Governing Marine Protected Areas. Resilience through diversity*, Oxon, Routledge, 2014, 6-7; International Programme on the State of the Ocean, [www.stateoftheocean.org](http://www.stateoftheocean.org)

[10] Zie bv. het werk rond mariene beschermde gebieden in het kader van het Verdrag inzake biodiversiteit (Rio de Janeiro, 5 juni 1992): [www.cbd.int/marine/PA.shtml](http://www.cbd.int/marine/PA.shtml) (zie infra).

[11] Zie bv. WWF: [http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/conservation/marine/protected\\_areas/](http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/conservation/marine/protected_areas/)

kustzone beschermd gebied wordt in een beslissing van verdragspartijen van het Biodiversiteitsverdrag omschreven als volgt:

*any defined area within or adjacent to the marine environment, together with its overlying waters and associated flora, fauna and historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal biodiversity enjoys a higher level of protection than its surroundings.*<sup>[12]</sup>

Aangezien een juridische basis een belangrijk element is bij de aanwijzing en beheer van mariene beschermde gebieden, wordt in deze bijdrage de wetgeving inzake mariene beschermde gebieden overlopen, en dit op zowel internationaal, regionaal als nationaal vlak. Er wordt bij de internationale en regionale wetgeving allerminst een volledig overzicht beoogd. Er wordt veeleer voor geopteerd om kort enkele belangrijke juridische mogelijkheden voor mariene beschermde gebieden te geven, alsook enkele knelpunten en lacunes te duiden. De nationale wetgeving wordt beperkt tot een korte bespreking van de Belgische wetgeving inzake mariene beschermde gebieden. Vooraleer over te gaan tot de juridische analyse wordt eerst een overzicht gegeven van de stand van zaken van de mariene beschermde gebieden wereldwijd.

## 2. Mariene beschermde gebieden: een stand van zaken

Er is geen eenduidig beeld van het totaal aantal mariene beschermde gebieden en de totale oppervlakte aan mariene beschermde gebieden wereldwijd. In totaliteit zouden er ongeveer 10.000<sup>[13]</sup> tot 12.000<sup>[14]</sup> mariene beschermde gebieden zijn. Het zijn vooral een klein aantal zeer grote mariene beschermde gebieden die het merendeel vormen van de totale oppervlakte: zo vormen de 20 grootste

---

[12] Decision VII/5. Marine and coastal biological diversity, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, 13 april 2004, voetnoot 1.

[13] P. JONES, *Governing Marine Protected Areas. Resilience through diversity*, Oxon, Routledge, 2014, 12.

[14] D. JUFFE-BIGNOLI, *et al.*, *Protected Planet Report 2014*, Cambridge, UNEP-WCMC, 2014, 8.

mariene beschermde gebieden meer dan 60% van de totale oppervlakte van alle mariene beschermde gebieden<sup>[15]</sup>.

Ook wat de totale oppervlakte betreft, variëren de cijfers naargelang de bron. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat er de laatste jaren een stijging is van de totale oppervlakte mariene beschermde gebieden. Zo bedroeg de totale oppervlakte aan mariene beschermde gebieden volgens de *United Nations List of Protected Areas* van 2003<sup>[16]</sup> slechts 0,5% van alle zeeën en oceanen. In 2010 was dit opgelopen tot 1,17%<sup>[17]</sup>. In 2012 werd berekend dat het aantal mariene beschermde gebieden 2,3% (8,3 miljoen km<sup>2</sup>) bedroeg<sup>[18]</sup>. Uit de meest recente versie van de *United Nations List of Protected Areas* van 2014<sup>[19]</sup> blijkt dat 3,41% is beschermd. Volgens het *Protected Planet Report* van 2014 is 3,4% (12 miljoen km<sup>2</sup>) van het totale oceaangebied beschermd. Er zijn nog grote verschillen naargelang de locatie: van de gebieden onder nationale jurisdictie is 8,4% beschermd. Als we enkel naar de territoriale zee kijken dan is 10,9% daarvan beschermd. Maar in de volle zee is slechts 0,25% beschermd<sup>[20]</sup>.

Volgens het *Marine Conservation Institute* is daarentegen slechts 2,12% van het mariene milieu beschermd gebied<sup>[21]</sup>. Er zijn recent door een aantal landen enkele

[15] The Nature Conservancy, *Policy Brief: Aichi Target 11 - Reshaping the global agenda for MPAs*, UN CBD COP 11, India, oktober 2012, [www.nature.org/newsfeatures/pressreleases/tnc-marine-policy-brief-2012.pdf](http://www.nature.org/newsfeatures/pressreleases/tnc-marine-policy-brief-2012.pdf); deze cijfers omvatten nog niet de recente uitbreiding van het Pacific Remote Islands Marine National Monument in de Verenigde Staten in 2014, waardoor nu een gebied van 1.271.525,8 km<sup>2</sup> wordt beschermd (zie [www.mpatlas.org/mpa/sites/8345/](http://www.mpatlas.org/mpa/sites/8345/)).

[16] S. CHAPE, S. BLYTH, L. FISH, P. FOX en M. SPALDING, *United Nations List of Protected Areas*, Gland, IUCN en Cambridge, UNEP-WCMC, 2003, 44p., [www.unep.org/pdf/un-list-protected-areas.pdf](http://www.unep.org/pdf/un-list-protected-areas.pdf)

[17] C. TOROPOVA, I. MELIANE, D. LAFFOLEY, E. MATTHEWS, en M. SPALDING (eds.), *Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities*, Brest, Agence des aires marines protégées, Gland, Washington, DC en New York, IUCN WCPA, Cambridge, UNEP-WCMC, Arlington, TNC, Tokyo, UNU, New York, WCS, 2010, 7.

[18] M.D. SPALDING, *et al.*, 'Protecting Marine Spaces: global targets and changing approaches', *Ocean Yearbook* 2013, 213-248; zie ook The Nature Conservancy, *Policy Brief: Aichi Target 11 - Reshaping the global agenda for MPAs*, UN CBD COP 11, India, oktober 2012, [www.nature.org/newsfeatures/pressreleases/tnc-marine-policy-brief-2012.pdf](http://www.nature.org/newsfeatures/pressreleases/tnc-marine-policy-brief-2012.pdf)

[19] M. DEGUIGNET, D. JUFFE-BIGNOLI, J. HARRISON, B. MACSHARRY, N. BURGESS en N. KINGSTON, *2014 United Nations List of Protected Areas*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2014, [www.unep-wcmc.org/resources-and-data/united-nations-list-of-protected-areas](http://www.unep-wcmc.org/resources-and-data/united-nations-list-of-protected-areas)

[20] D. JUFFE-BIGNOLI, *et al.*, *Protected Planet Report 2014*, Cambridge, UNEP-WCMC, 2014, 11.

[21] [www.mpatlas.org/](http://www.mpatlas.org/). Het substantiële verschil in oppervlakte mariene beschermde gebieden van het Marine Conservation Institute en de United Nations List of Protected



le beloftes gedaan inzake bijkomende mariene beschermde gebieden. Daardoor zou er nog 3% van de zeeën additioneel worden beschermd, wat het totaal op 5,2% zou brengen<sup>[22]</sup>.

De meest verregaande vorm van mariene beschermde gebieden zijn de zogenaamde ‘*no take areas*’, maar die vormen slechts een klein aandeel. Ook hier variëren de cijfers naargelang de bron. Volgens Thomas *et al.* bedraagt het totaal aandeel *no take* gebieden 0,59% van de oceanen<sup>[23]</sup>. Volgens de cijfers van het *Marine Conservation Institute* bedragen de *no take* gebieden 0,9% van het mariene milieu. Daar zou 1% bijkomen als gevolg van gedane beloftes, wat het totale aantal *no take* gebieden op 1,9% zou brengen<sup>[24]</sup>. Om efficiënt te zijn en het mariene milieu echt afdoende te beschermen werden reeds veel hogere cijfers voorgesteld. Zo werd op het *World Parks Congress* van 2014 bijvoorbeeld 30% als *no take* gebied vooropgesteld<sup>[25]</sup>.

In de Europese Unie bedroeg in 2012 de totale oppervlakte aan mariene beschermde gebieden meer dan 338.000 km<sup>2</sup>, of 5,9% van de EU mariene gebieden binnen de 200-mijlszone. In de kustwateren (12 zeemijl vanaf de kust) is het aantal mariene beschermde gebieden vrij hoog: meer dan 16% van deze gebieden hebben een beschermd statuut. In verder gelegen offshore gebieden (tussen 12 en 200 zeemijl<sup>[26]</sup>) bedraagt dit slechts 3%. Het Natura 2000-netwerk bedraagt 4% van de EU mariene gebieden binnen de 200 zeemijl vanaf de kust (zie infra)<sup>[27]</sup>. Echter, als wordt gekeken naar de best beschermde gebieden (mariene reservaten) dan wordt dit geschat op minder dan 1% van de EU mariene beschermde

---

Areas ligt in het feit dat het Marine Conservation Institute een genuanceerdere analyse doorvoert en bv. bepaalde tijdelijk gesloten visserijzones niet meerekent in de oppervlakte van mariene beschermde gebieden (zie <http://blog.marine-conservation.org/2014/05/how-much-of-our-ocean-is-protected.html>).

[22] [www.mpatlas.org/promises/](http://www.mpatlas.org/promises/)

[23] H. THOMAS, *et al.*, ‘Evaluating official marine protected area coverage for Aichi Target 11: appraising the data and methods that define our progress’, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* 2014, 17.

[24] [www.mpatlas.org/promises/](http://www.mpatlas.org/promises/)

[25] IUCN, *A strategy of innovative approaches and recommendations to enhance implementation of marine conservation in the next decade*, Submitted on 22 December 2014, following the deliberations of the IUCN World Parks Congress 2014, <http://worldparkscongress.org/downloads/approaches/ThemeM.pdf>

[26] Deze zone bedraagt in totaal 4,7 miljoen km<sup>2</sup>, en beslaat meer dan 80% van het EU mariene milieu.

[27] European Environment Agency, *Marine messages. Our seas, our future — moving towards a new understanding*, Kopenhagen, 2014, 22.

gebieden. Er is overigens geen overzicht van de effectiviteit van bescherming binnen Europa<sup>[28]</sup>.

Gebrek aan informatie over de efficiëntie van het beheer is een globaal probleem. In een inventarisatie van Kelleher *et al.* in 1995 werd op het totaal van 1.306 geïnventariseerde gebieden voor 383 gebieden (29%) de mate van beheer onderzocht. Daaruit bleek dat 117 gebieden (31%) een hoog beheersniveau kent, waarbij de gestelde beheersdoelstellingen over het algemeen worden gehaald. 155 gebieden (40%) heeft een gemiddeld beheersniveau, waarbij de beheersdoelstellingen gedeeltelijk worden bereikt en 111 (29%) heeft slechts een laag beheersniveau, waarbij over het algemeen de beheersdoelstellingen niet worden gehaald<sup>[29]</sup>. Gebrek aan informatie over het beheer van beschermde gebieden is overigens niet alleen een probleem voor mariene beschermde gebieden, maar geldt evengoed voor terrestrische beschermde gebieden. Een minderheid blijkt effectief beheerd te worden, alhoewel er op basis van de beperkte informatie beschikbaar, een verbetering zou blijken<sup>[30]</sup>.

Ook al is er de laatste jaren een stijging van het aantal mariene beschermde gebieden, het blijkt duidelijk uit de cijfers dat de totale oppervlakte van zeeën en oceanen die beschermd worden als marien beschermd gebied zeer klein is in vergelijking tot de totale oppervlakte van zeeën en oceanen. Bovendien blijkt er een groot verschil tussen het aantal beschermde gebieden op het vasteland en beschermde gebieden in zee. Wereldwijd zijn er ongeveer iets meer dan 209.000 beschermde gebieden, met een totale oppervlakte van 32,8 miljoen km<sup>2</sup>. 14% van het terrestrische gebied is beschermd. Indien Antarctica wordt uitgesloten van deze globale cijfers, bedraagt de totale terrestrische oppervlakte beschermd gebied 15,4%, daar waar er slechts 3,41% van de oceanen beschermd zijn<sup>[31]</sup>.

---

[28] European Environment Agency, *Marine messages. Our seas, our future — moving towards a new understanding*, Copenhagen, 2014, 23.

[29] G. KELLEHER, C. BLEAKLEY en S. WELLS, *A Global Representative System of Marine Protected Areas*, The Great Barrier Reef Marine Park Authority, The World Bank, The World Conservation Union, 1995, Volume I, 15-16.

[30] Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 4*, Montréal, 2014, 83; F. LEVERINGTON, K.L. COSTA, H. PAVESE, A. LISLE en M. HOCKINGS, 'A global analysis of protected area management effectiveness', *Environmental Management* 2010, 685-698.

[31] M. DEGUIGNET, D. JUFFE-BIGNOLI, J. HARRISON, B. MACSHARRY, N. BURGESS en N. KINGSTON, *2014 United Nations List of Protected Areas*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2014, 12.

Er zijn verschillende oorzaken voor deze achterstand, en deze zijn zowel van juridische als van wetenschappelijke en praktische aard<sup>[32]</sup>. Een belangrijke reden voor de achterstand is de ontoereikende kennis over het mariene milieu. Het gebrek aan informatie over het mariene milieu kan deels verklaard worden door de beperkte mogelijkheden voor observatie van het mariene milieu. Op het land kan een onderzoeker veel gemakkelijker de natuur observeren dan in het mariene milieu. Ook al zijn de technische mogelijkheden voor observatie vandaag voorhanden, dan nog blijven de mogelijkheden beperkter door de fysiologie van de mens en door de vereiste technologie en de kostprijs daaraan verbonden<sup>[33]</sup>. Het gebrek aan mogelijkheden tot actieve observatie verklaart ook de geringere aandacht voor het mariene milieu. De wetenschappelijke aandacht voor mariene beschermde gebieden is wel enorm toegenomen de laatste jaren<sup>[34]</sup>. Voorts zijn er belangrijke verschillen tussen terrestrische en mariene ecosystemen (onder meer door de driedimensionele structuur van het mariene milieu als gevolg van de actieve waterkolom, de schaal van en de variabiliteit van het mariene milieu)<sup>[35]</sup>.

Maar ook juridisch zijn er belangrijke redenen voor de achterstand in mariene gebiedsbescherming. Daar waar gebiedsbescherming in het terrestrische milieu reeds een veel gebruikte natuurbehoudsmaatregel was, en er een juridische basis is in zowel internationale als nationale wetgeving, is dit voor het mariene milieu pas echt ten volle tot ontwikkeling gekomen sinds de jaren 90 (zie infra). Echter, nog steeds is de juridische basis voor mariene beschermde gebieden ontoereikend en dit vooral voor gebieden gelegen buiten de nationale jurisdictie van staten, met name de volle zee en de diepzeebodem.

---

[32] Zie hierover ook: B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, Gland, IUCN, 2011, 212-222.

[33] R. KENCHINGTON, *Managing Marine Environments*, New York, Taylor & Francis, 1990, 35-36.

[34] Volgens Peter Jones zijn er in de periode 1980-2012 meer dan 5000 wetenschappelijke papers gepubliceerd over mariene beschermde gebieden, met een duidelijke stijging de laatste jaren: minder dan 10 papers per jaar in de periode 1980-1989, bijna 60/jaar in 1990-1999, meer dan 300/jaar in 2000-2009 tot ongeveer 570 in 2012 (P. JONES, *Governing Marine Protected Areas. Resilience through diversity*, Oxon, Routledge, 2014, 7).

[35] Zie A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Academia Press, Gent, 2013, 157-159; P. JONES, *Governing Marine Protected Areas. Resilience through diversity*, Oxon, Routledge, 2014, 55-62.

### 3. Internationale wetgeving en beleid met betrekking tot mariene beschermde gebieden

#### 3.1 Mariene beschermde gebieden in het internationaal zeerecht

De achterstand in mariene gebiedsbescherming blijkt treffend uit het feit dat het Zeerechtverdrag van 1982<sup>[36]</sup> geen expliciete verplichtingen of bepalingen omvat over mariene beschermde gebieden.

Artikel 192 omvat weliswaar een algemene verplichting voor verdragspartijen om het mariene milieu te beschermen en te behouden. Voorts wordt in artikel 194, §5 bepaald dat de maatregelen die overeenkomstig deel XII van het Verdrag inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu worden genomen, de maatregelen omvatten die nodig zijn *'tot bescherming en behoud van zeldzame of kwetsbare ecosystemen, alsook het woongebied van sterk achteruitgaande, bedreigde of uitstervende soorten en andere mariene levensvormen'*. Dit kan impliciet worden gezien als een verplichting tot het instellen van mariene beschermde gebieden<sup>[37]</sup>. Het Zeerechtverdrag roept geen expliciete nieuwe gebiedscategorieën in het leven, zoals wel het geval is met andere verdragen (bv. Ramsar-gebieden of Werelderfgoedgebieden, zie infra). De meer specifieke maatregelen worden overgelaten aan dergelijke gespecialiseerde verdragen of organisaties<sup>[38]</sup>.

Het Zeerechtverdrag omschrijft wel de verschillende mariene rechtsgebieden en vormt de basis waarin de rechten en verplichtingen van kuststaten en andere staten worden vastgelegd. Deze bepalingen zijn van belang teneinde de mogelijkheden van een kuststaat voor mariene gebiedsbescherming te kunnen inschatten. Hierna wordt kort nagegaan in welke rechtsgebieden al dan niet mariene beschermde gebieden kunnen worden ingesteld<sup>[39]</sup>. In de gebieden waar er

[36] Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montego Bay, 10 december 1982, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 3.

[37] Zie ook H. DOTINGA en A. TROUWBORST, 'The Netherlands and the designation of marine protected areas in the North Sea. Implementing international and European law', *Utrecht Law Review* 2009, 26.

[38] Zie bijvoorbeeld artikel 211, §6 van het Zeerechtverdrag, waarin de mogelijkheid wordt geboden om 'special areas' ten aanzien van de scheepvaart in te stellen, mits overleg en na de beslissing van de daartoe bevoegde organisatie (*in casu*, de IMO).

[39] Zie ook A. CLIQUET, 'Mogelijkheden in internationaal en nationaal recht voor de bescherming van mariene habitats' in B. JADOT, (ed.) m.m.v. P. VAN PELT, *Het*

soevereiniteit is (territoriale zee<sup>[40]</sup>) of soevereine rechten gelden ten aanzien van de natuurlijke rijkdommen (continentaal plat<sup>[41]</sup> en exclusieve economische zone (EEZ)<sup>[42]</sup>) kunnen kuststaten mariene beschermde gebieden aanwijzen en beheeren. Wel zal moeten rekening worden gehouden met rechten van andere staten, zoals het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee en de vrijheid van scheepvaart in de EEZ.

Op het continentaal plat zijn de soevereine rechten beperkt tot de niet-levende natuurlijke rijkdommen en de levende sedentaire organismen. Alhoewel een marien beschermd gebied op het continentaal plat enkel betrekking kan hebben op de zeebodem en de ondergrond, kan het beperken van de exploitatie van de zeebodem of ondergrond tevens een gunstige impact hebben op het gehele mariene ecosysteem. Vanuit ecologisch oogpunt is het aanwijzen van een gebied beter als dit zowel de zeebodem als de erboven liggende wateren omvat. Het aanwijzen van een beschermd gebied binnen een EEZ biedt dus meer mogelijkheden voor het nemen van maatregelen, zowel op de zeebodem als in de bovenliggende wateren. Voor landen die geen EEZ hebben ingesteld of waar het continentaal plat zich uitstrekt voorbij de grenzen van de EEZ, kan gebiedsbescherming op het continentaal plat wel van belang zijn.

Het aanwijzen van mariene beschermde gebieden binnen de mariene zones die vallen onder soevereiniteit of soevereine rechten is een bevoegdheid van de kuststaat. In een recente arbitragezaak tussen Mauritius en het Verenigd Koninkrijk<sup>[43]</sup> werd de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk over de Chagos archipel betwist door Mauritius, en aldus ook de bevoegdheid om mariene beschermde gebieden aan te duiden<sup>[44]</sup>. Het Verenigd Koninkrijk wees in 2010 de Chagos archipel aan als een marien reservaat (*no take* gebied), met een oppervlakte van meer dan 640.000 km<sup>2</sup>, waardoor het meteen ook het grootste marien reservaat ter wereld werd<sup>[45]</sup>. Mauritius betwistte de aanwijzing op grond van twee argumenten: het Verenigd Koninkrijk is niet de kuststaat, aangezien het niet over de soevereiniteit

---

*natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 22-27.

[40] Cf. artikel 2, §1, Zeerechtverdrag.

[41] Artikel 77, Zeerechtverdrag.

[42] Artikel 56, Zeerechtverdrag.

[43] Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom), [www.pca-cpa.org/](http://www.pca-cpa.org/)

[44] Zie hierover: P. SAND, 'The Chagos Archipelago – Footprint of Empire, or World Heritage?', *Environmental Policy and Law* 2010, 232-242.

[45] Zie <http://chagos-trust.org/about/chagos-marine-reserve>; [www.mpatlas.org/campaign/chagos-archipelago/](http://www.mpatlas.org/campaign/chagos-archipelago/)

beschikt over de archipel; los van het soevereiniteitsvraagstuk zou de aanwijzing van het marien reservaat strijdig zijn met een aantal bepalingen uit het Zeerechtverdrag. In de uitspraak van 18 maart 2015<sup>[46]</sup> besliste het Arbitragetribunaal dat bij het instellen van het Chagos marien beschermd gebied het Verenigd Koninkrijk een aantal bepalingen van het Zeerechtverdrag heeft geschonden<sup>[47]</sup>. Alhoewel de koloniale voorgeschiedenis van het gebied aan de grondslag ligt van dit geschil – wat buiten het onderwerp van deze bijdrage ligt – is het interessant om te wijzen op de finale beschouwing van het Arbitragetribunaal: het Tribunaal stelt vast dat de aanwijzing van het marien beschermd gebied niet in overeenstemming was met het Zeerechtverdrag. Het Tribunaal benadrukt dat het echter geen uitspraak doet over de inhoudelijke kwaliteit of aard van het marien beschermde gebied, of over het belang van milieubescherming. Het Tribunaal heeft geoordeeld over de manier van totstandkoming van het beschermd gebied, veeleer dan over de inhoud ervan. Het Tribunaal roept beide partijen op om te onderhandelen met het oog op het bereiken van een wederzijds aanvaardbare overeenkomst voor de bescherming van het mariene milieu.

In de volle zee geldt het principe van de vrijheid van de volle zee als regel van internationaal gewoonterecht. Dit betekent niet noodzakelijk een belemmering voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden. Immers, de vrijheid van de volle zee dient te worden afgewogen tegen de noodzaak om het mariene milieu te beschermen. Alhoewel er voor staten weliswaar een algemene verplichting bestaat om samen te werken voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu<sup>[48]</sup>, kan een staat geen wetgeving opleggen aan andere staten. Zo kan bijvoorbeeld een staat niet unilateraal een beschermd gebied aanwijzen en eisen dat schepen onder vreemde vlag de opgelegde bepalingen naleven<sup>[49]</sup>. Een staat kan uiteraard wel beperkingen opleggen aan de eigen onderdanen of schepen die varen onder zijn vlag. Het nemen van maatregelen voor de eigen onderdanen is zelfs een verplichting op grond van artikel 117 van het Zeerechtverdrag, waarin wordt bepaald dat er een verplichting bestaat voor staten om zelf, of in samenwerking met andere staten, maatregelen te treffen voor hun onderdanen

---

[46] Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom), Award, 18 maart 2015, [www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1429](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1429)

[47] Meer bepaald gaat het over de schending van de artikelen 2, §3, 56, §2 en 194, §4, Zeerechtverdrag.

[48] Artikel 192, Zeerechtverdrag.

[49] T. SCOVAZZI, 'Marine Specially Protected Areas under International Law' in T. SCOVAZZI (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 19.

die nodig zijn voor het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee. Deze maatregelen gelden niet voor onderdanen van andere staten. Op grond van artikel 118 is samenwerking vereist tussen staten voor het behoud en beheer van levende rijkdommen van de volle zee. Staten zullen daartoe eventueel regionale visserijorganisaties oprichten. Alhoewel dit artikel impliciet een basis kan zijn voor staten om samen te werken voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden, ontbreekt het ook hier aan een expliciete samenwerkingsverplichting voor het instellen daarvan.

In de diepzeebodem (*'the Area'*) waar het regime geldt van 'gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid'<sup>[50]</sup> zal tevens internationale samenwerking vereist zijn om mariene beschermde gebieden in te stellen. Een grote lacune is hier echter dat het regime dat werd uitgewerkt door het Zeerechtverdrag, zoals geamendeerd door de Overeenkomst van 1994<sup>[51]</sup>, slechts betrekking heeft op de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen. Voor de bescherming van de biodiversiteit van de diepzeebodem is er vooralsnog geen juridisch kader. Wel zou de Internationale Zeebodemautoriteit mariene beschermde gebieden kunnen instellen waar de ontginning van minerale rijkdommen is verboden, en dit op grond van artikel 145, b van het Zeerechtverdrag waardoor de Zeebodemautoriteit de bevoegdheid heeft om regels uit te werken voor de bescherming en het behoud van de natuurlijke rijkdommen van de diepzeebodem en het voorkomen van schade aan de flora en fauna van het mariene milieu<sup>[52]</sup>.

De lacune in concrete verplichtingen voor zowel de volle zee als de diepzeebodem, zijn deels de verklaring voor de achterstand in mariene gebiedsbescherming. Dit vormt reeds sinds een aantal jaren de focus van internationale bekommernissen, onder meer in het kader van de conferenties van verdragspartijen onder het Biodiversiteitsverdrag (zie infra). Er werden verschillende opties overwogen, onder meer een wijziging aan het Zeerechtverdrag of het Biodiversiteitsverdrag, een bijkomend protocol gesloten in het kader van het Biodiversiteitsverdrag, of een implementatieovereenkomst onder UNCLOS<sup>[53]</sup>. Na jaren

[50] Artikel 136, Zeerechtverdrag.

[51] Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, New York, 28 juli 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1836, 3.

[52] Zie ook E.J. MOLENAAR en A.G. OUDE ELFERINK, 'Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction. The pioneering efforts under the OSPAR Convention', *Utrecht Law Review* 2009, 8.

[53] Zie S. HODGSON, A. SERDY, I. PAYNE en J. GILLE, *Towards a Possible International Agreement on Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, European Union,



voorbereiding werd in januari 2015<sup>[54]</sup> beslist dat er een nieuw bindend instrument onder UNCLOS (*implementation agreement*) komt inzake het behoud en duurzaam gebruik van mariene biodiversiteit in gebieden buiten nationale jurisdictie (*areas beyond national jurisdiction* - ABNJ). Dit nieuwe instrument zal onder meer bepalingen omvatten inzake mariene beschermde gebieden. Deze beslissing werd genomen op de 9<sup>e</sup> vergadering<sup>[55]</sup> van de *Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of biodiversity in the ABNJ*<sup>[56]</sup>. De bedoeling is dat een ontwerptekst wordt voorbereid en dat de Algemene Vergadering van de VN op de 72<sup>ste</sup> sessie (2017) beslist tot het organiseren van een intergouvernementele conferentie voor het finaliseren van de tekst. Zelfs als er in deze overeenkomst een concretere verplichting komt tot het aanwijzen van mariene beschermde gebieden in volle zee, dan blijven er nog vragen in verband met de implementatie en handhaving ervan<sup>[57]</sup>. Bovendien zal deze implementatie-overeenkomst niet zaligmakend zijn, en zal daarnaast blijvend werk moeten worden gemaakt van samenwerking en verdere implementatie van bestaande instrumenten<sup>[58]</sup>.

## 3.2 Mariene beschermde gebieden in mondiale en regionale natuurbeschermingsverdragen

### 3.2.1 Ramsar-Verdrag

De Internationale Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels (afgekort als Ramsar-Verdrag)<sup>[59]</sup>, werd op 2 februari 1971 ondertekend te Ramsar (Iran) en is gericht op de bescherming van waterrijke gebieden. Het Verdrag voorziet

---

2014 (IP/A/ENVI/2014-04. PE 536.292), 50-51.

[54] [www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/ahwg-9\\_report.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/ahwg-9_report.pdf)

[55] New York, 20-23 januari 2015.

[56] De Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of biodiversity in the ABNJ werd opgericht door de Algemene Vergadering van de VN in 2004 (Resolutie A/RES/59/24, par. 73), [www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm](http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm)

[57] Zie ook S. HODGSON, A. SERDY, I. PAYNE en J. GILLE, *Towards a Possible International Agreement on Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, European Union, 2014 (IP/A/ENVI/2014-04. PE 536.292), 62 p.

[58] J. ROCHETTE *et al.*, 'Delivering the Aichi target 11: challenges and opportunities for marine areas beyond national jurisdiction,' *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* 2014, 31-43.

[59] In *United Nations Treaty Series*, vol. 996, 245; [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)



daartoe in het aanwijzen van beschermde gebieden en het nemen van beschermingsmaatregelen binnen deze gebieden. Elke verdragspartij wijst de daarvoor in aanmerking komende, binnen haar grondgebied liggende watergebieden aan voor opname in een Lijst van Watergebieden van Internationale Betekenis (*List of Wetlands of International Importance*), ook de Ramsar-lijst genoemd<sup>[60]</sup>.

In artikel 1 van het Verdrag wordt het begrip 'watergebieden' omschreven: '*moe-rassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zee-water, waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter*'. Het Ramsar-Verdrag is dus ook van toepassing in kustzones en in het mariene milieu. Alhoewel voor de omschrijving van het begrip watergebieden een dieptecriterium wordt weerhouden, kan voor de aanduiding van de watergebieden in de Ramsar-lijst '*tevens de aan de watergebieden grenzende oever- en kustgebieden en binnen de watergebieden gelegen eilanden of zeewatergedeelten, waarvan de diepte bij eb meer is dan zes meter, worden opgenomen indien zij van belang zijn als woongebied voor watervogels*'<sup>[61]</sup>.

De toepassing van het Ramsar-Verdrag door de verdragspartijen is beperkt tot gebieden gelegen binnen hun territorium. Immers, het aanduiden door verdragspartijen van gebieden voor opname in de Ramsar-lijst, moet gaan over gebieden gelegen binnen hun territorium ('*territory*'). Dit heeft tot gevolg dat het Ramsar-Verdrag van toepassing is binnen de interne wateren, alsook binnen de territoriale zee, aangezien de territoriale zee kan worden beschouwd als deel uitmakend van het territorium van een kuststaat. De toepassing van het Verdrag binnen de EEZ is echter niet uitgesloten aangezien ook de aangrenzende kustgebieden kunnen mee worden aangewezen. Het feit dat het Verdrag niet expliciet melding maakt van de EEZ hoeft niet te verwonderen aangezien het concept toen nog niet was ontwikkeld. Een voorbeeld van een Ramsar-gebied binnen de EEZ is het *Elizabeth and Middleton Reefs Marine National Nature Reserve* in Australië<sup>[62]</sup>. Het Ramsar-Verdrag is echter niet van toepassing op volle zee.

Het belang van het Ramsar-Verdrag voor het mariene milieu is gericht op de bescherming van kusthabitats, zoals mangroves en koraalriffen. In het kader van het Verdrag werden al specifieke aanbevelingen gedaan inzake bepaalde

---

[60] Artikel 2, §1, Ramsar-Verdrag.

[61] Cf. artikel 2, §1, Ramsar-Verdrag.

[62] <https://rsis.ramsar.org/ris/1223>

kustecosystemen<sup>[63]</sup>. In het Ramsar-classificatiesysteem voor types watergebieden wordt een categorie voorzien van mariene en kustwatergebieden, met daarin onder meer koraalriffen, maar ook permanente ondiepe mariene wateren minder dan 6 meter diep bij laagtij, met inbegrip van baaien en zeestraten<sup>[64]</sup>.

### 3.2.2 Werelderfgoedverdrag

Het Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld van 16 november 1972 (afgekort als Werelderfgoedverdrag)<sup>[65]</sup>, beoogt de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van uitzonderlijke waarde. Door het Werelderfgoedverdrag wordt een internationale lijst in het leven geroepen, met name de Lijst van het werelderfgoed (*World Heritage List*). De Werelderfgoedlijst omvat, naast het cultureel erfgoed, de gebieden die deel uitmaken van het natuurlijk erfgoed die van uitzonderlijke universele waarde kunnen worden beschouwd, volgens de door de Werelderfgoedcommissie opgestelde criteria. Het opnemen van gebieden gebeurt door de Commissie, op voorstel van de verdragspartijen. De lijst wordt om de twee jaar bijgewerkt door de Commissie<sup>[66]</sup>.

Inzake de toepassing van het Werelderfgoedverdrag in mariene gebieden wordt er niets expliciet vermeld in het Verdrag. Het Verdrag is van toepassing op het territorium ('*territory*') van de lidstaten, en geldt dus ook voor interne wateren en de territoriale zee. Het sluit echter de toepassing binnen de EEZ niet uit (wat net zoals in het geval van het Ramsar-Verdrag nog geen erkend concept was ten tijde van de totstandkoming van het Werelderfgoedverdrag). Er zijn voorbeelden van mariene Werelderfgoedgebieden die zich uitstrekken binnen de EEZ, zoals bijvoorbeeld *Phoenix Islands Protected Area* in Kiribati<sup>[67]</sup>. Het Verdrag is echter niet van toepassing op de volle zee of diepzeebodem. Bij de criteria voor de aanwijzing van Werelderfgoedgebieden wordt expliciet melding gemaakt van mariene

[63] Resolution VIII.11. Guidance for identifying and designating peatlands, wet grasslands, mangroves and coral reefs as Wetlands of International Importance, 2002; Resolution IX.1 Annex E I. Guidelines for the rapid assessment of inland, coastal and marine wetland biodiversity, 2005.

[64] Voor de classificatielijst, zie Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance of the Convention on Wetlands, 2008.

[65] In *United Nations Treaty Series*, vol. 1037, 151; <http://whc.unesco.org/>

[66] Cf. artikel 11, §1-2, Werelderfgoedverdrag.

[67] <http://whc.unesco.org/en/list/1325>

ecosystemen: '(ix) *be outstanding examples representing significant on-going ecological and biological processes in the evolution and development of terrestrial, fresh water, coastal and marine ecosystems and communities of plants and animals*'<sup>[68]</sup>.

Zeker de laatste jaren is er toegenomen aandacht binnen het Werelderfgoedverdrag voor mariene beschermde gebieden. Een specifiek programma werd uitgewerkt, het *World Heritage Marine Programme*<sup>[69]</sup>. Er zijn 47 mariene gebieden opgenomen in de Werelderfgoedlijst. De totale oppervlakte natuurlijke Werelderfgoedgebieden bedraagt 2.660.000 km<sup>2</sup>, waarvan ongeveer 455.000 km<sup>2</sup> in kustzone en eiland gebieden (ongeveer 17%) en 1.562.000 km<sup>2</sup> (59%) in offshore mariene wateren. Het grote aandeel van offshore gebieden is te verklaren door enkele zeer grote mariene Werelderfgoedgebieden, zoals het al vermelde *Phoenix Islands Protected Area*, *Papahānaumokuākea* en het *Great Barrier Reef*<sup>[70]</sup>.

Alhoewel de Werelderfgoedgebieden de meest waardevolle gebieden ter wereld omvatten, en het Verdrag ook vereist dat deze gebieden worden beschermd, blijkt dit in de praktijk niet altijd evident. Ingeval van bedreigingen voor het gebied kan aan 'reactive' monitoring worden gedaan. Het gebied kan op een sub-lijst worden geplaatst, de *World Heritage List in Danger*. De Commissie kan herstelmaatregelen voorstellen. Als ultieme stok achter de deur kan een gebied uit de lijst worden gehaald door de Commissie. Een van de best beschermde mariene gebieden ter wereld, het *Great Barrier Reef* in Australië, dat meervoudig wordt beschermd, o.a. als nationaal marien park en als Werelderfgoedgebied, blijkt toch bedreigd, onder andere door infrastructuurontwikkelingen. De beslissing om het gebied op de *World Heritage List in Danger* te plaatsen werd uitgesteld tot in 2015.

[68] Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, WHC. 13/01, juli 2013, par. 77, <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>; voor de toepassing van de criteria op mariene ecosystemen, zie A. ABDULLA, D. OBURA, B. BERTZKY en Y. SHI, 'Marine World Heritage: creating a globally more balanced and representative list', *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* 2014, 59-74.

[69] <http://whc.unesco.org/en/marine-programme/>

[70] A. ABDULLA, D. OBURA, B. BERTZKY en Y. SHI, *Marine Natural Heritage and the World Heritage List: Interpretation of World Heritage criteria in marine systems, analysis of biogeographic representation of sites, and a roadmap for addressing gaps*, Gland, IUCN, 2013, 3.

### 3.2.3 Biodiversiteitsverdrag

Het Verdrag inzake biologische diversiteit (afgekort als Biodiversiteitsverdrag) van Rio de Janeiro van 5 juni 1992<sup>[71]</sup> beoogt het behoud van de biologische diversiteit, het duurzaam gebruik van de bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen<sup>[72]</sup>.

Bij de voorbereiding van het Biodiversiteitsverdrag gingen de discussies voornamelijk over terrestrische biodiversiteit (rijksdommen van de tropische regenwouden) en nauwelijks over mariene diversiteit. Nochtans is het Biodiversiteitsverdrag expliciet van toepassing in mariene gebieden. Dit blijkt uit artikel 2: onder 'biologische diversiteit' wordt in het Verdrag verstaan, '*variatie van levende organismen, behorende tot ecosystemen op het land, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische systemen waarvan zij deel uitmaken*'. Inzake het behoud van de biologische diversiteit in mariene ecosystemen kunnen dus op basis van artikel 8 van het Verdrag beschermde gebieden worden ingesteld. De vraag is nog over welke mariene gebieden het gaat. Het Verdrag is van toepassing op bestanddelen van de biologische diversiteit in gebieden gelegen binnen de grenzen van de nationale rechtsbevoegdheid<sup>[73]</sup>. Een verdragsstaat kan aldus beschermde gebieden aanduiden in gebieden in zee die onder zijn rechtsbevoegdheid vallen (zoals de territoriale zee en de EEZ). Daarnaast is het Verdrag ook van toepassing op processen en activiteiten uitgevoerd onder zijn rechtsbevoegdheid of toezicht, in gebieden gelegen binnen de grenzen van zijn nationale rechtsbevoegdheid dan wel in gebieden die niet onder zijn nationale rechtsbevoegdheid vallen, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen<sup>[74]</sup>. Dit heeft tot gevolg dat het Verdrag van toepassing is voor activiteiten in volle zee. Voorts houdt artikel 5 een samenwerkingsverplichting in: verdragspartijen werken, voor zover mogelijk en passend, samen met andere verdragspartijen, hetzij rechtstreeks, hetzij, waar passend, via bevoegde internationale organisaties, ten aanzien van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen. Het Biodiversiteitsverdrag wijzigt niets aan het bestaande internationale zeerecht. Dit blijkt uit artikel 22 waarin wordt gesteld dat de verdragspartijen het Verdrag toepassen wat het mariene milieu betreft, in overeenstemming met de rechten en

---

[71] In *United Nations Treaty Series*, vol. 1760, 79; [www.cbd.int](http://www.cbd.int)

[72] Artikel 1, Biodiversiteitsverdrag.

[73] Artikel 4, a, Biodiversiteitsverdrag.

[74] Artikel 4, b, Biodiversiteitsverdrag.

verplichtingen van staten krachtens het recht van de zee<sup>[75]</sup>. Het instellen van mariene beschermde gebieden op volle zee zal dus moeten gebeuren op grond van internationale samenwerking. Het toezicht op de naleving moet gebeuren door de vlaggenstaat. Staten kunnen niet individueel mariene beschermde gebieden instellen in zones buiten nationale jurisdictie die bindend zijn ten opzichte van derde staten.

Een belangrijke impuls voor (mariene) gebiedsbescherming is er dankzij de beslissingen genomen door de conferenties van de verdragspartijen bij het Biodiversiteitsverdrag. Eén van de belangrijkste beslissingen die werd genomen in het kader van het Verdrag, is de zogenaamde 2010-doelstelling<sup>[76]</sup>. Deze doelstelling hield in om tegen eind 2010 het verlies aan biodiversiteit significant te verminderen<sup>[77]</sup>. Dit werd vervolgens geconcretiseerd in subdoelstellingen<sup>[78]</sup> en gekoppeld aan thematische programma's<sup>[79]</sup>. Voor mariene ecosystemen betekende dit dat minstens 10% van elke mariene en kust ecologische regio<sup>[80]</sup> effectief wordt beschermd.

Mariene biodiversiteit is ook één van de thematische programma's onder het Biodiversiteitsverdrag<sup>[81]</sup>. Het werkprogramma inzake mariene en kustzonediversiteit werd door de conferentie van de verdragspartijen aangenomen in 1998<sup>[82]</sup> en herzien in 2004<sup>[83]</sup>. Een van de elementen uit het programma is mariene en kustzone beschermde gebieden. Hierin werd de concrete doelstelling aanvaard

---

[75] Artikel 22, §2, Biodiversiteitsverdrag.

[76] [www.cbd.int/2010-target/](http://www.cbd.int/2010-target/)

[77] Decision VI/26. Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity, UNEP/CBD/COP/6/20, april 2002.

[78] Decision VII/30. Strategic Plan: future evaluation of progress, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/30, 13 april 2004.

[79] Decision VIII/15. Framework for monitoring implementation of the achievement of the 2010 target and integration of targets into the thematic programmes of work, Annex IV. Application of the provisional framework of goals and targets for 2010 to the thematic programmes of work of the convention, UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/15, 15 juni 2006.

[80] Een ecologische regio of ecoregio is een regio die in fysisch-geografisch en ecologisch opzicht min of meer homogeen is ([www.inbo.be/en/begrippen/](http://www.inbo.be/en/begrippen/)).

[81] Decision II/10. Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biodiversity, UNEP/CBD/COP/2/19, november 1995.

[82] Decision IV/5. Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, including a programme of work, mei 1998.

[83] Decision VII/5. Marine and coastal biological diversity. Review of the programme of work on marine and coastal biodiversity, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, 13 april 2004.

om effectief beheerde en ecologisch representatieve systemen van mariene beschermde gebieden in te stellen tegen 2012<sup>[84]</sup>.

Uit de *Global Biodiversity Outlook 3*<sup>[85]</sup> bleek duidelijk dat de 2010-doelstelling niet werd gehaald. Ook de subdoelstelling van 10% mariene beschermde gebieden werd ver van gehaald, zoals reeds bleek uit punt 2. Op de conferentie van de verdragspartijen in 2010 in Nagoya werd het nieuwe strategische plan 2011-2020 goedgekeurd, waarin 5 nieuwe strategische doelen werden vooropgesteld tegen eind 2020, verder uitgewerkt in 20 meer concrete doelstellingen (de zogenaamde Aichi-doelstellingen)<sup>[86]</sup>. In de Aichi-doelstellingen werd vastgelegd om tegen 2020 10% van kust- en mariene gebieden te behouden, door middel van effectief beheerde, ecologisch representatieve en verbonden systemen van beschermde gebieden en andere effectieve gebiedsgerichte behoudsmaatregelen (doelstelling 11). Voor terrestrische ecosystemen werd de doelstelling verhoogd van 10% naar 17%, maar een stijging voor mariene ecosystemen bleek politiek niet haalbaar.

In 2014 werd alvast een tussentijdse beoordeling gemaakt van de vooruitgang van de Aichi-doelstellingen in *Global Biodiversity Outlook 4*. De doelstelling voor beschermde gebieden voor terrestrische ecosystemen zal globaal wellicht worden gehaald, alhoewel netwerken van beschermde gebieden ecologisch niet representatief zijn en veel gebieden zich in slechte staat van instandhouding bevinden. De 10% doelstelling voor mariene gebieden is op weg om gehaald te worden voor kustwateren, maar de open zee en diepzee zijn veel minder beschermd<sup>[87]</sup>. Ook in een grondige wetenschappelijke analyse van de vooruitgang van de

---

[84] Decision VII/5. Marine and coastal biological diversity. Review of the programme of work on marine and coastal biodiversity, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, 13 april 2004, par. 19; Decision VII/28. Protected areas (Articles 8 (a) to (e)), UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28, 13 april 2004, par. 18. Daarmee werd het streefdoel in het implementatieplan van de World Summit on Sustainable Development (2002) aanvaard, met name het instellen van een netwerk van MPAs tegen 2012 en het instellen van *no take* gebieden (Plan of implementation of the World Summit on Sustainable Development, par. 32,c., in: United Nations, Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August- 4 September 2002. A/Conf.199/20; [www.unmillenniumproject.org/documents/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/131302_wssd_report_reissued.pdf)

[85] Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 3*, Montréal, 2010, 94 p.

[86] Decision X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 oktober 2010.

[87] Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 4*, Montréal, 2014, 14.

Aichi-doelstellingen door Tittensor *et al.* wordt vastgesteld dat de 10% -doelstelling voor mariene gebiedsbescherming niet wordt gehaald<sup>[88]</sup>.

Inmiddels wordt in het kader van het Biodiversiteitsverdrag verder werk gemaakt van de ondersteuning bij de afbakening van mariene beschermde gebieden, onder meer door de organisatie van een reeks workshops waarbij gebieden werden geïdentificeerd die voldoen aan de criteria voor ecologisch of biologisch significante gebieden (*Ecologically or Biologically Significant Marine Areas - EBSAs*)<sup>[89]</sup> en door de ontwikkeling van criteria voor de afbakening van mariene beschermde gebieden in volle zee en diepzee<sup>[90]</sup>.

### 3.2.4 OSPAR-Verdrag

Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan van 22 september 1992 (afgekort als OSPAR-Verdrag)<sup>[91]</sup>, legt als algemene verplichting aan de verdragspartijen op, alle mogelijke maatregelen te nemen ter voorkoming en uitschakeling van verontreiniging en de nodige maatregelen te nemen om de maritieme zone te beschermen tegen de nadelige invloeden van de menselijke bedrijvigheid, met de bedoeling de gezondheid van de mens te vrijwaren en de mariene ecosystemen te behouden en, indien haalbaar, de mariene gebieden die nadelig werden beïnvloed, te herstellen<sup>[92]</sup>. Dit Verdrag bevatte bij het opmaken ervan vier Bijlagen, die handelen over verontreiniging afkomstig van het vasteland, verontreiniging door dumping, verontreiniging door offshore-installaties en de evaluatie van de kwaliteit van het mariene milieu. Pas in 1998 werd een vijfde Bijlage goedgekeurd inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit van de mariene zone<sup>[93]</sup>.

[88] D. TITTENSOR, *et al.*, 'A mid-term analysis of progress toward international biodiversity targets', *Science* 2014, vol. 346, 241-244.

[89] Decision X/29. Marine and coastal biodiversity, UNEP/CBD/COP/DEC/X/29, 29 oktober 2010, para 36; zie [www.cbd.int/ebsa/](http://www.cbd.int/ebsa/)

[90] CBD Secretariat, *Azores scientific criteria and guidance for identifying ecologically or biologically significant marine areas and designing representative networks of marine protected areas in open ocean waters and deep sea habitats*, Montréal, 2009, [www.cbd.int/marine/doc/azores-brochure-en.pdf](http://www.cbd.int/marine/doc/azores-brochure-en.pdf)

[91] In *United Nations Treaty Series*, vol. 2354, 67; [www.ospar.org](http://www.ospar.org)

[92] Artikel 2, §1, a, OSPAR-Verdrag.

[93] Annex V, The Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area.

Maar zelfs in deze Bijlage is er geen expliciete verplichting voor de verdragspartijen om beschermde gebieden in te stellen. Er wordt evenmin een internationale lijst van beschermde gebieden in het leven geroepen. Wel worden verdragspartijen opgeroepen om de nodige maatregelen te nemen voor het beschermen en het behouden van ecosystemen en de biologische diversiteit van de maritieme zone, en voor het herstellen, waar haalbaar, van mariene gebieden die nadelig werden beïnvloed<sup>[94]</sup>. Aan de OSPAR-Commissie wordt opgelegd om middelen te ontwikkelen, in overeenstemming met het internationaal recht, voor het instellen van beschermings-, behouds-, herstel- of voorzorgsmaatregelen voor specifieke gebieden of voor specifieke soorten of habitats<sup>[95]</sup>. Bij de goedkeuring van Bijlage V werd door de verdragspartijen ook benadrukt dat het niet de bedoeling is om dubbel werk te leveren. Overlappingsen met andere internationale maatregelen moeten worden vermeden. Inzake visserij en scheepvaart wordt in Bijlage V zelfs expliciet gesteld, dat op grond van Bijlage V hierover geen maatregelen kunnen worden genomen<sup>[96]</sup>.

De eigenlijke bepalingen inzake mariene beschermde gebieden werden nadien uitgewerkt. In 2003 stelde de Commissie criteria vast voor de identificatie van soorten en habitats die beschermd moeten worden<sup>[97]</sup>, en werd er een lijst vastgesteld van bedreigde soorten en habitats, herzien in 2004<sup>[98]</sup>, met een beschrijving van de habitats in deze lijst<sup>[99]</sup>. In een aanbeveling van 2003<sup>[100]</sup> werd beslist om een *OSPAR Network of Marine Protected Areas* vast te stellen, dat tegen 2010 een ecologisch coherent netwerk moest vormen van goed beheerde gebieden. Deze aanbeveling werd aangevuld met een reeks richtlijnen<sup>[101]</sup>. De aanbeveling werd

[94] Artikel 2, a, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.

[95] Artikel 3, b, ii, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.

[96] Artikel 4, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.

[97] Criteria for the Identification of Species and Habitats in need of Protection and their Method of Application (The Texel-Faial Criteria), Ref. nr. 2003-13.

[98] 2004 Initial OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, Ref. nr. 2004-06.

[99] Descriptions of habitats on the initial OSPAR list of threatened and/or declining species and habitats, Ref.nr. 200407.

[100] OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas, 2.1, OSPAR 03/17/1, Annex 9 (afgekort als OSPAR-Aanbeveling 2003/3).

[101] Guidelines for the Identification and Selection of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area, Ref. nr. 2003-17; Guidelines for the Management of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area, Ref. nr. 2003-18; Guidance on developing an ecologically coherent network of OSPAR marine protected areas, Ref. nr. 2006-3; Guidance for the design of the OSPAR Network of Marine Protected Areas: a self-assessment checklist, Ref. nr. 2007-6; Guidance to assess the effectiveness of management of OSPAR MPAs: a self-assessment scorecard, Ref. nr. 2007-5.



in 2010 geamendeerd<sup>[102]</sup>, omdat werd vastgesteld dat het netwerk nog niet coherent is in het volledige OSPAR-gebied. De doelstelling van de nieuwe aanbeveling is om het vaststellen van het netwerk verder te zetten en te verzekeren dat het tegen 2012 ecologisch coherent is en ook gebieden omvat die representatief zijn voor alle biogeografische regio's in het OSPAR-gebied en tegen 2016 goed beheerd is (dit wil zeggen dat coherente beheersmaatregelen geïmplementeerd zijn voor alle OSPAR-gebieden die zijn aangeduid vóór 2010)<sup>[103]</sup>.

Het *OSPAR Network of Marine Protected Areas* bestaat uit die gebieden die werden gerapporteerd aan de OSPAR-Commissie door de verdragspartijen, alsook de gebieden buiten de jurisdictie van de verdragspartijen, die opgenomen zijn in het netwerk door de OSPAR-Commissie<sup>[104]</sup>. De verdragspartijen dienen te overwegen welke gebieden onder hun jurisdictie onder de criteria vallen. Zij dienen de gebieden die zij selecteren als onderdeel van het OSPAR-netwerk te rapporteren aan de Commissie. Voorts stellen ze gebieden buiten nationale jurisdictie voor aan de OSPAR-Commissie, die door de Commissie kan worden geselecteerd als onderdeel van het *OSPAR Network of Marine Protected Areas*<sup>[105]</sup>. Voor elk gebied dient een beheerplan te worden opgemaakt en moet de verdragspartij bepalen wat de geschikte beheersmaatregelen zijn<sup>[106]</sup>. Indien een gebied is aangeduid als speciale beschermingszone onder de Vogel- of de Habitatrictlijnen, dan moet de lidstaat ook overwegen om dit aan te melden aan de OSPAR-Commissie als deel van het OSPAR-netwerk. De verdragspartijen zijn echter niet verplicht om maatregelen te nemen binnen deze gebieden op grond van deze aanbeveling<sup>[107]</sup>.

Uit een OSPAR-statusrapport van 2012<sup>[108]</sup> over het OSPAR-netwerk blijkt dat er 333 OSPAR-gebieden aangeduid zijn. Het merendeel van de gebieden (324 gebieden) valt binnen de jurisdictie van de verdragspartijen, maar er zijn ook negen gebieden gelegen in volle zee of in gebieden die het voorwerp uitmaken van een claim<sup>[109]</sup> voor een uitbreiding van het continentaal plat voorbij de 200

---

[102] OSPAR Recommendation 2010/2 on amending Recommendation 2003/3 on a network of Marine Protected Areas, OSPAR 10/23/1, Annex 7.

[103] OSPAR-Aanbeveling 2003/3, 2.1, a-b.

[104] OSPAR-Aanbeveling 2003/3, 1.1.

[105] OSPAR-Aanbeveling 2003/3, 3.1.

[106] OSPAR-Aanbeveling 2003/3, 3.2, a-b.

[107] OSPAR-Aanbeveling 2003/3, 3.3.

[108] OSPAR Commission, *2012 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, 2013.

[109] Op grond van artikel 76, Zeerechtverdrag.

zeemijlsgrens<sup>[110]</sup>. De claims voor de uitbreiding van het continentaal plat blijken de aanwijzing en het beheer van OSPAR beschermde gebieden te bemoeilijken, aangezien de finale beslissing over de uitbreiding van het continentaal plat nog jaren op zich laat wachten. Veel hangt af van de wil van de staten om naar een gezamenlijk beheer te gaan van het gebied. Zo is er een samenwerking tussen Portugal en OSPAR voor het gezamenlijk beheer van vier OSPAR-gebieden die vallen in het gebied dat deel uitmaakt van de claim van Portugal voor de uitbreiding van zijn continentaal plat<sup>[111]</sup>.

Er blijkt ook een grote overlapping te zijn tussen de OSPAR-gebieden en de Natura 2000-gebieden. In totaal nemen alle OSPAR-gebieden ongeveer 700.600 km<sup>2</sup> in of 5,17% van de OSPAR mariene zone<sup>[112]</sup>. Er is nog geen volledige conclusie mogelijk over de coherentie van het netwerk. Op basis van initieel onderzoek blijkt het echter nog niet coherent te zijn. Echter, de ruimtelijke indeling in bepaalde delen van de OSPAR mariene zone zoals de Noordzee en de gebieden in volle zee, vertonen de eerste tekenen van ecologische coherentie<sup>[113]</sup>.

Er is onvoldoende gedetailleerde informatie over het beheer van de gebieden, waardoor het niet mogelijk is in het statusrapport om te oordelen in welke mate de gebieden goed beheerd zijn. Voor veel gebieden zijn nog beheersregimes, zoals beheerplannen, in opmaak<sup>[114]</sup>.

---

[110] 2 gebieden (zowel waterkolom, zeebodem en ondergrond) bevinden zich volledig buiten nationale jurisdictie; in 1 gebied wordt enkel de waterkolom beschermd (gelegen boven een gebied dat het voorwerp uitmaakt van een claim voor een uitbreiding van het continentaal plat); 4 gebieden in een zone die het voorwerp uitmaken van een claim voor een uitbreiding van het continentaal plat, waarbij de zeebodem en ondergrond worden beschermd door de kuststaat en de waterkolom collectief door alle verdragspartijen; 2 gebieden in een zone die voorwerp uitmaken van een claim voor een uitbreiding van het continentaal plat, waar de zeebodem en ondergrond zijn beschermd door de verdragspartij en waarbij de waterkolom onbeschermd blijft (cf. OSPAR Commission, 2012 *Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, 2013, 9).

[111] B.C. O'LEARY *et al.*, 'The first network of marine protected areas (MPAs) in the high seas: The process, the challenges and where next', *Marine Policy* 2012, 598-605.

[112] Van de 700.600 km<sup>2</sup> is 144.952 km<sup>2</sup> gelegen in de territoriale zee, 74.553 km<sup>2</sup> in de EEZ en 481.088 km<sup>2</sup> in de volle zee.

[113] OSPAR Commission, 2012 *Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, 2013, 46.

[114] OSPAR Commission, 2012 *Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, 2013, 45.

#### 4. Europese Unie wetgeving en beleid met betrekking tot mariene beschermde gebieden

De natuurbehoudswetgeving in de Europese Unie en de wettelijke basis voor beschermde gebieden worden gevormd door Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand<sup>[115]</sup> (die de oude Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 vervangt) (afgekort als Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora<sup>[116]</sup> (afgekort als Habitatrichtlijn). Op grond van deze Richtlijnen wordt een ecologisch netwerk van beschermde gebieden ingesteld binnen de Europese Unie, het Natura 2000-netwerk. Dit netwerk bestaat uit de speciale beschermingszones (*Special Protection Areas* - SPA) onder de Vogelrichtlijn en speciale beschermingszones (*Special Area of Conservation* - SAC) onder de Habitatrichtlijn. Lidstaten wijzen Vogelrichtlijngebieden aan voor de vogelsoorten van Bijlage I en geregeld voorkomende trekvogels<sup>[117]</sup>. De Habitatrichtlijngebieden worden door de lidstaten aangewezen voor in Bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in Bijlage II genoemde dier- en plantensoorten<sup>[118]</sup>.

Beide Richtlijnen zijn eveneens van toepassing op het mariene milieu onder jurisdictie van de lidstaten. De Vogelrichtlijn stelt dat de lidstaten gebieden als speciale beschermingszones aanwijzen voor de soorten in Bijlage I, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze Richtlijn van toepassing is, behoeven<sup>[119]</sup>. Bijlage I omvat een 60-tal vogelsoorten waarvoor mariene gebiedsbescherming is vereist<sup>[120]</sup>. In de Habitatrichtlijn wordt in de definiëring van natuurlijke habitats uitdrukkelijk gesproken over land- en waterzones<sup>[121]</sup>. In de Bijlagen bij de Habitatrichtlijn worden diverse mariene habitats en mariene soorten opgenomen. Zo worden in Bijlage I (typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is), bij de kusthabitats, mariene wateren en getijdengebieden vermeld (hieronder behoren

[115] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, *Pb.L.* 20, 26 januari 2010.

[116] Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, *Pb.L.* 206, 22 juli 1992.

[117] Artikel 4, §1-2, Vogelrichtlijn.

[118] Artikel 3, §1-§2, Habitatrichtlijn.

[119] Artikel 4, §2, Vogelrichtlijn.

[120] European Commission, 'Natura 2000 in the marine environment', *Natura 2000 nature and biodiversity Newsletter*, januari 2015, 11.

[121] Artikel 1, b, Habitatrichtlijn.

onder meer estuaria, permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken). De louter mariene habitats en soorten zijn ondervertegenwoordigd in de Bijlagen bij de Richtlijn: het gaat om 9 mariene habitattypes in Bijlage I en 16 soorten in Bijlage II<sup>[122]</sup>. Veel kwetsbare mariene soorten ontbreken ook nog op Bijlage II<sup>[123]</sup>.

Er bestond initieel twijfel in welke mariene zones de Richtlijnen van toepassing zijn en of deze ook van toepassing zijn op het continentaal plat en in de EEZ<sup>[124]</sup>. Het is nu evenwel duidelijk dat zowel Vogel- als Habitatrichtlijn van toepassing zijn, zowel in de territoriale zee, als op het continentaal plat en de EEZ van de EU-lidstaten. Dit werd reeds bevestigd in een uitspraak van 5 november 1999 door een Britse rechtbank<sup>[125]</sup>. Dit werd tevens bevestigd in wetenschappelijke literatuur<sup>[126]</sup>, in rechtspraak door het Hof van Justitie<sup>[127]</sup>, door de Raad van de Europese Unie<sup>[128]</sup> en de Europese Commissie<sup>[129]</sup>. Door de Europese Commissie werden specifieke richtsnoeren voor de toepassing van Natura 2000 in het mariene milieu uitgewerkt<sup>[130]</sup>.

---

[122] European Commission, 'Natura 2000 in the marine environment', *Natura 2000 nature and biodiversity Newsletter*, januari 2015, 11.

[123] H. DOTINGA en A. TROUWBORST, 'The Netherlands and the designation of marine protected areas in the North Sea. Implementing international and European law', *Utrecht Law Review* 2009, 32.

[124] Zie hierover R. CADDELL, 'The Maritime Dimensions of the Habitats Directive: Past Challenges and Future Opportunities' in G. JONES (ed.), *The Habitats Directive. A Developer's Obstacle Course?*, Oxford & Portland, Hart Publishing, 2012, 187-188.

[125] R v Secretary of State for Trade and Industry vs. Greenpeace, Queen's Bench Division (Crown Office List), CO/1336/99, 5 november 1999.

[126] Zie o.a. C. BACKES, H. DOTINGA en E.J. MOLENAAR, 'Natuurbescherming in de Noordzee', *Milieu en Recht* 2001; D. OWEN, 'The application of the wild Birds Directive beyond the territorial sea of European Community member states', *Journal of Environmental Law* 2001, 39-78.

[127] Zaak 6/04, Commissie v. Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, 20 oktober 2005, ECR I-09017.

[128] Annex to Council Conclusions on the Strategy for the Integration of Environmental Concerns and Sustainable development into the Common Fisheries policy, Luxembourg, 25 april 2001, punt 15.

[129] European Commission, *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives*, Brussels, 2007, 18.

[130] European Commission, *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives*, Brussels, 2007, 112p.

Het Natura 2000-netwerk neemt iets meer dan 18% in van het landgebied en 4% van de zeegebieden onder jurisdictie van EU-lidstaten<sup>[131]</sup>. Volgens de Natura 2000-barometer (versie 2014) zijn er in totaal 27.384 Natura 2000-gebieden afgebakend (met een totale oppervlakte van 1.106.610,13 km<sup>2</sup>)<sup>[132]</sup>. Het Natura 2000-netwerk omvat 3.024 mariene sites, met een totale oppervlakte van 318.133,18 km<sup>2</sup><sup>[133]</sup>. Er zijn in zee 1.031 Vogelrichtlijngebieden en 2.313 Habitatrichtlijngebieden<sup>[134]</sup>. Ook binnen de Europese Unie is de afbakening van Natura 2000-gebieden in het mariene milieu trager gegaan dan voor terrestrische gebieden en er blijken ook nog lacunes wat mariene gebieden betreft<sup>[135]</sup>. Er zijn ook nog grote verschillen in de geografische verspreiding van de gebieden: in gebieden zoals de Noordzee en de Baltische Zee bedragen de Natura 2000-gebieden respectievelijk ongeveer 18% en 12%. In andere regionale zeeën zoals de Middellandse Zee is het aandeel veel lager, en beslaat soms minder dan 2%. Gemiddeld beslaat de totale oppervlakte aan mariene sites ongeveer 4% van het totale mariene gebied van de EU<sup>[136]</sup>, wat nog ver staat van het vooropgestelde doel van de Aichi-doelstellingen in het Biodiversiteitsverdrag op basis waarvan 10% van het mariene milieu moet beschermd worden<sup>[137]</sup>.

Een volgende stap na de aanwijzing van de gebieden is het nemen van beheersmaatregelen. Voor veel mariene Natura 2000-gebieden moet dit nog gebeuren. In het kader van de Richtlijnen is er een monitoring- en rapporteringsverplichting<sup>[138]</sup>. Uit een recent beoordelingsrapport over de periode 2007-2012 over de staat van instandhouding van de soorten en habitats (terrestrische en mariene) in de Europese Unie blijkt dat slechts 16% van de habitats zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt. 77% van de habitats bevindt zich in een ongunstige staat van instandhouding. Voor 7% van de habitats is de status onbekend. Voor

[131] European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*, EEA Technical report No 2/2015, 2015, 119.

[132] Er is geregeld overlapping tussen de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Deze cijfers geven het totaal weer zonder overlapping.

[133] Cijfers zonder overlapping tussen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden op zee.

[134] Gegevens van 2014; zie European Commission, 'Natura 2000 barometer', *Natura 2000 nature and biodiversity Newsletter*, januari 2015, 8-9.

[135] European Commission, 'Natura 2000 in the marine environment', *Natura 2000 nature and biodiversity Newsletter*, januari 2015, 10.

[136] Cijfers van 2013.

[137] European Commission, 'Natura 2000 in the marine environment', *Natura 2000 nature and biodiversity Newsletter*, januari 2015, 11.

[138] Cf. rapporteringsverplichting op grond van artikel 12, Vogelrichtlijn en monitoringsverplichting op grond van artikel 11 en rapporteringsverplichting op grond van artikel 17, Habitatrichtlijn.

soorten (andere dan vogels) is 23% gunstig. 60% van soorten bevindt zich in een ongunstige staat van instandhouding. Voor 17% is de status onbekend. Van de vogelsoorten is 52% in een gunstige staat van instandhouding<sup>[139]</sup>. Dit betekent dat er zich nog geen substantiële verbetering heeft voorgedaan ten opzichte van de vorige beoordelingsperiode 2001-2006<sup>[140]</sup>.

Voor de mariene habitats en soorten is er een vooruitgang in kennis over de staat van instandhouding, maar er blijft een achterstand ten opzichte van terrestrische habitats en soorten: zo is de status van 18.5% van mariene habitats ongekend (tegenover 5% voor niet-mariene habitats) en 50% niet-gekend voor mariene soorten (13% voor niet-mariene soorten). Voor mariene soorten die zijn opgenomen in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn (en waarvoor een strikte bescherming geldt) is zelfs 64% ongekend<sup>[141]</sup>.

## 5. Nationale wetgeving met betrekking tot mariene beschermde gebieden: België als case studie

Voor het Belgische deel van de Noordzee ligt de wettelijke grondslag voor het afbakenen en beheren van mariene beschermde gebieden in de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu van 20 januari 1999 (afgekort als Wet marien milieu)<sup>[142]</sup>, en meer bepaald in het hoofdstuk inzake gebiedsbescherming en

[139] European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*, EEA Technical report No 2/2015, 2015.

[140] Uit een vorige beoordeling van 2009 bleek dat 17% van de habitats en soorten en 52% van de vogels zich in een gunstige staat van instandhouding bevonden. 65% van de habitats was in een ongunstige staat van instandhouding, voor 18% was de status niet gekend. Voor soorten was 52% ongunstig en 31% ongekend; zie European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament Composite - Report on the Conservation Status of Habitat Types and Species as required under Article 17 of the Habitats Directive*, COM/2009/0358 final, 13 juli 2009, zie voor een grondige analyse en vergelijking tussen de beoordelingsperiode 2001-2006 en 2007-2012: European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*, EEA Technical report No 2/2015, 2015, 144-150.

[141] European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*, EEA Technical report No 2/2015, 2015, 62.

[142] Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 12 maart 1999, zoals gewijzigd door de Wet van 3 mei 1999, BS 29 mei 1999, de

soortenbescherming<sup>[143]</sup>. Op grond van deze Wet kunnen bij koninklijk besluit mariene beschermde gebieden worden afgebakend en maatregelen worden genomen voor de bescherming ervan<sup>[144]</sup>. De Koning kan integrale en gerichte mariene reservaten, speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud, gesloten zones, en bufferzones aanwijzen<sup>[145]</sup>. De speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud, bestemd voor de instandhouding van zekere mariene habitats of bijzondere soorten geven uitvoering aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De eerste pogingen tot afbakening van mariene beschermde gebieden op grond van de Wet, in de periode 1999-2003, mislukten, grotendeels als gevolg van een top-down benadering<sup>[146]</sup>. In 2005 werden drie Vogelrichtlijngebieden (SBZ 1, SBZ 2 en SBZ 3) en twee Habitatrichtlijngebieden (Trapegeer-Stroombank en Vlake van de Raan) afgebakend<sup>[147]</sup>. In 2006 kwam daar de aanwijzing bij van een klein marien reservaat in de Baai van Heist van 6,76 km<sup>2</sup><sup>[148]</sup>, aansluitend bij het Vlaamse natuurreservaat Baai Van Heist. In 2012 werd het Trapegeer-Stroombank

---

Wet van 17 september 2005, BS 13 oktober 2005, de Wet van 21 april 2007, BS 10 mei 2007, de Wet van 20 juli 2012, BS 11 september 2012, de Wet van 22 mei 2014, BS 25 augustus 2014.

[143] Zie hierover A. CLIQUET, D. BOGAERT en F. MAES, 'Het wettelijke kader voor mariene beschermde gebieden in België', in D. BOGAERT, A. CLIQUET en F. MAES (eds.), *Kustzonebeleid: samen in zee? Beleidsprocessen voor Belgische mariene beschermde gebieden en het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan Strand en Dijk*, Antwerpen, Maklu, 2008, 21-58; A. CLIQUET, 'De aanwijzing en het beheer van de Natura 2000-gebieden in Vlaanderen en het Belgisch deel van de Noordzee', in R. TEESING (red.), *Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht?*, Den Haag, VVOR/VMR, Boom juridische uitgevers, 2008, 29-52.

[144] Cf. artikel 7, §1, Wet marien milieu.

[145] Artikel 7 §2, Wet marien milieu.

[146] Zie hierover D. BOGAERT, A. CLIQUET, D. DE WAEN en F. MAES, 'De afbakening van de mariene beschermde gebieden in België. Een beleidsanalyse', in: D. BOGAERT, A. CLIQUET en F. MAES (eds.), *Kustzonebeleid: samen in zee? Beleidsprocessen voor Belgische mariene beschermde gebieden en het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan Strand en Dijk*, Antwerpen, Maklu, 2008, 59-108; D. BOGAERT, A. CLIQUET en F. MAES, 'Designation of marine protected areas in Belgium: legal and ecological success?', *Marine Policy* 2009, 878-886.

[147] KB van 14 oktober 2005 tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 31 oktober 2005, gewijzigd door het KB van 5 maart 2006, BS 27 maart 2006, het KB van 16 oktober 2012, BS 5 november 2012, het KB van 20 maart 2014, BS 28 maart 2014.

[148] KB van 5 maart 2006 tot instelling van een gericht marien reservaat, BS 27 maart 2006, gewijzigd door het KB van 20 maart 2014, BS 28 maart 2014.



gebied uitgebreid tot de ‘Vlaamse Banken’<sup>[149]</sup>. Als gevolg van deze uitbreiding is ongeveer 1.240 km<sup>2</sup> van het Belgische deel van de Noordzee beschermd als Natura 2000-gebied<sup>[150]</sup> (de Vlakte van de Raan buiten beschouwing gelaten), wat een kleine 36% van de Belgische mariene wateren is.

In 2008 werd de aanwijzing van de Vlakte van de Raan door de Raad van State vernietigd<sup>[151]</sup>, en dit omwille van een gebrek aan motivering. De procedure voor de Raad van State werd opgestart door Electrabel, die in deze zone windmolens wilde bouwen en die daarvoor een bouwvergunning had ontvangen. Deze bouwvergunning werd ingetrokken en door de aanwijzing als beschermd gebied werd de bouw van een windmolenpark uitgesloten. In 2009 werd het gebied echter door de Europese Commissie op de lijst geplaatst van gebieden van communautair belang<sup>[152]</sup>. De Belgische overheid is als gevolg daarvan verplicht het gebied definitief aan te wijzen als speciale beschermingszone, en dit binnen de zes jaar na aanduiding op de communautaire lijst (zijnde eind 2014)<sup>[153]</sup>. Dit is vooralsnog niet gebeurd. Luidens de Bijlage bij het KB van 20 maart 2014 tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan zal naar een oplossing worden gezocht<sup>[154]</sup>. Het is vooralsnog nog niet duidelijk wat deze oplossing inhoudt.

Wat het beheer van de mariene beschermde gebieden betreft, was de bescherming beperkt tot de bepalingen in de Wet, marien milieu en enkele beperkte maatregelen in de aanwijzingsbesluiten van 2005 en 2006. Samengevat kwam het er op neer dat er niet werd geraakt aan de bestaande activiteiten, maar dat enkel voor mogelijke toekomstige activiteiten beperkingen werden opgelegd. Er

[149] KB van 16 oktober 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, *BS* 5 november 2012.

[150] Rekening houdend met overlap van gebieden.

[151] RvS 1 februari 2008, nr. 179.254, nv Electrabel.

[152] Beschikking 2009/96/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, *Pb.L.* 43, 13 februari 2009.

[153] Zie hierover ook: H. SCHOUKENS, A. CLIQUET en F. MAES, ‘Wind Farm Development in the Belgian Part of the North Sea: A Policy Odyssey Without Precedent’, *EurUp* (Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht) 2012, 304-312; H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, ‘Herakles @ sea: 10 werken voor een betere juridische bescherming van waardevolle natuurgebieden in het Belgische deel van de Noordzee’, *Tijdschrift voor milieurecht* 2012, 500-535.

[154] Bijlage 2. Langetermijnvisie, doelstellingen, indicatoren en ruimtelijke beleidskeuzes, KB van 20 maart 2014 tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan, *BS* 28 maart 2014, p. 27152.



was een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving<sup>[155]</sup>. Sinds 2012 is er tevens een kentering in het beleid, waarbij men heeft gekozen om de verdere uitvoering van het natuurbeleid in zee te kaderen binnen de mariene ruimtelijke planning<sup>[156]</sup>. Door een wetwijziging van de Wet marien milieu van 2012 werd de juridische grondslag gegeven voor mariene ruimtelijke planning in België<sup>[157]</sup>. Bij Koninklijk besluit van 2014 werd het marien ruimtelijk plan voor het Belgisch deel van de Noordzee vastgesteld<sup>[158]</sup>. Door dit besluit werden tevens de koninklijke besluiten van 2005 en 2006 tot aanwijzing van de beschermde gebieden gewijzigd.

Op grond van de Wet marien milieu kunnen in de speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud bij koninklijk besluit activiteiten geheel of gedeeltelijk worden verboden, behoudens de activiteiten opgesomd in de Wet<sup>[159]</sup>. Deze activiteiten zijn: toezicht en controle; monitoring en wetenschappelijk onderzoek; de scheepvaart, tenzij deze wordt beperkt krachtens artikel 20 van de Wet marien milieu; de zeevisserij; de activiteiten behorend tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zoals de loodsdiensdiensten en de bebakeningsdiensdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensdiensten op zee; en militaire activiteiten. Een dergelijke generieke uitsluiting op het verbieden van bepaalde activiteiten in de Wet is alvast strijdig met artikel 6, §2 van de Habitatrichtlijn, dat een verbod inhoudt op verslechtering van het gebied of versterking van de soorten in het gebied, en met rechtspraak van het Hof van Justitie hierover<sup>[160]</sup>.

[155] Zie H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, 'Herakles @ sea: 10 werken voor een betere juridische bescherming van waardevolle natuurgebieden in het Belgische deel van de Noordzee', *Tijdschrift voor milieurecht* 2012, 500-535.

[156] Zie F. MAES en J. SEYS, 'Ruimtelijke planning op zee: waar België goed in is', *De Grote Rede* 2014, nr. 39, 15-21; over mariene ruimtelijke planning, zie ook de bijdragen van Fanny Douvere en Frank Maes in dit boek.

[157] Wet van 20 juli 2012 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het marine milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, wat de organisatie van de mariene ruimtelijke planning betreft, *BS* 11 september 2012.

[158] KB van 20 maart 2014 tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan, *BS* 28 maart 2014.

[159] Artikel 8, §3, Wet marien milieu.

[160] Zie hierover: H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, 'Herakles @ sea: 10 werken voor een betere juridische bescherming van waardevolle natuurgebieden in het Belgische deel van de Noordzee', *Tijdschrift voor milieurecht* 2012, 500-535; zie specifiek over de relatie tussen Natura 2000 en het beperken van visserijactiviteiten: H. SCHOUKENS en H. DOTINGA, 'Natura 2000 and fisheries' in C.-H. BORN, A. CLIQUET, H. SCHOUKENS, D. MISONNE en G. VAN HOORICK (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Oxon, Routledge, 2015, 375-398.

In het aanwijzingsbesluit van 2005 wordt voorzien in een passende beoordeling voor plannen en projecten in de speciale beschermingszones<sup>[161]</sup> (in uitvoering van artikel 6, §3-4 van de Habitatrichtlijn). Ook hier is het uitsluiten van het beperken of verbieden van bepaalde activiteiten in de Wet marien milieu strijdig met de EU-wetgeving. Immers, als uit een passende beoordeling blijkt dat de impact van plannen of projecten een significant effect heeft, dan kan de overheid dit plan of project niet toelaten, tenzij is voldaan aan bepaalde voorwaarden<sup>[162]</sup>. In de Wet marien milieu wordt echter al bij voorbaat uitgesloten dat de overheid bepaalde activiteiten kan verbieden of beperken, los van de passende beoordeling.

Naast de Wet en het aanwijzingsbesluit worden in het marien ruimtelijk plan volgende maatregelen genomen: in de ‘Vlaamse banken’ kunnen activiteiten plaatsvinden die de passende beoordeling hebben doorlopen, voor zover ze aan deze procedure zijn onderworpen en niet anderszins verboden of beperkt worden<sup>[163]</sup>. In een deelzone van de Vlaamse banken, de Trapegeer-Stroombank, zijn volgende activiteiten verboden: activiteiten van burgerlijke bouwkunde; industriële activiteiten; activiteiten van publicitaire en commerciële ondernemingen; het storten van baggerspecie en inerte materialen van natuurlijke oorsprong; voor zover deze niet onderworpen zijn aan een passende beoordeling<sup>[164]</sup>.

Deze verbodsbepalingen gelden tevens in de drie Vogelrichtlijngebieden. In de Vogelrichtlijngebieden kunnen wel installaties voor energieopslag worden toegelaten voor zover actieve natuurbeheersmaatregelen worden genomen<sup>[165]</sup>. In SBZ 1 en SBZ 2 zijn de volgende activiteiten verboden in de periode van 1 december tot en met 15 maart: het oefenen met helikopters op een hoogte minder dan 500 ft; de doorvaart van hogesnelheidsvaartuigen behoudens in uitzonderlijke omstandigheden; de watersportwedstrijden<sup>[166]</sup>.

In het marien reservaat Baai van Heist zijn op grond van de Wet marien milieu alle activiteiten verboden, behoudens een hele reeks uitzonderingen opgesomd in de Wet<sup>[167]</sup>. Het gaat om dezelfde reeks uitzonderingen die ook is voorzien voor de speciale beschermingszones. Daarenboven kan de Koning in de gerichte

---

[161] Artikel 6 en 11, KB van 14 oktober 2005.

[162] Zoals voorzien in artikel 6, §4, Habitatrichtlijn.

[163] Artikel 7, §2, KB van 20 maart 2014.

[164] Artikel 7, §3, KB van 20 maart 2014.

[165] Artikel 7, §5, KB van 20 maart 2014.

[166] Artikel 7, §6, KB van 20 maart 2014.

[167] Artikel 8, §1, Wet marien milieu.

mariene reservaten activiteiten toelaten die de bestaande toestand niet in het gedrang brengen<sup>[168]</sup>. In het marien ruimtelijk plan worden nog volgende activiteiten toegelaten<sup>[169]</sup>: het leggen en onderhoud van kabels en pijpleidingen; het graven van sleuven en het ophogen van de zeebodem; de activiteiten die onder het toepassingsgebied van de gebruikersovereenkomsten vallen; de activiteiten die een passende beoordeling doorlopen hebben<sup>[170]</sup>. De scheepvaart wordt dan weer verboden, met uitzondering van het optreden door de overheid en de scheepvaart noodzakelijk voor het graven van sleuven en ophopen van de zeebodem bij het leggen van kabels en pijpleidingen.

Wat de professionele zeevisserij betreft, worden in het marien ruimtelijk plan vier deelzones afgebakend in het Belgisch deel van de Noordzee, waar voorschriften gelden met betrekking tot bepaalde visserijtechnieken<sup>[171]</sup>. Deze maatregelen beogen een goede milieutoestand te halen in uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie<sup>[172]</sup>. De vier deelzones bevinden zich allemaal in het gebied van de Vlaamse Banken. Verder geldt een algemeen verbod in de zone van 4,5 zeemijlen van de kust voor vissersvaartuigen met een bruto tonnenmaat van meer dan 70 bruto tonnage<sup>[173]</sup>. De recreatieve visserij met bodemberoerende technieken wordt volledig verboden in de Vlaamse Banken, met uitzondering van de folkloristische garnalenvisserij te paard of te voet. Ook kan er in de Vlaamse Banken aan bestaande recreatieve garnaalvissers onder bepaalde voorwaarden een individuele toelating worden gegeven<sup>[174]</sup>. In de gehele Belgische deel van de Noordzee gelden ten andere reeds sinds 2001 verbodsbepalingen op het gebruik van bepaalde recreatieve visserijmethoden, zoals warrelnetten<sup>[175]</sup>.

Naast deze nationale wetgeving, werd in uitvoering van internationale regelgeving in België reeds in 1984 in uitvoering van het Ramsar-Verdrag de 'Vlaamse

[168] Artikel 8, §2, Wet marien milieu.

[169] Artikel 7, §9, KB van 20 maart 2014.

[170] De passende beoordeling werd voorzien in artikel 6 van het aanwijzingsbesluit van 5 maart 2006.

[171] Artikel 6, §1 en 3, KB van 20 maart 2014.

[172] Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie), *Pb.L.* 164, 25 juni 2008; Koninklijk besluit van 23 juni 2010 betreffende de mariene strategie voor de Belgische zeegebieden, *BS* 23 juli 2010.

[173] Artikel 6, §3, KB van 20 maart 2014.

[174] Artikel 15, §2, KB van 20 maart 2014.

[175] KB van 21 december 2001 betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, *BS* 14 februari 2002.

Banken in de kustwateren' aangeduid als Ramsar-gebied<sup>[176]</sup>. Er werden echter geen verdere maatregelen genomen voor de bescherming ervan. Het gebied valt volledig binnen de in 2005 aangewezen speciale beschermingszone Trapegeer-Stroombank. De speciale beschermingszones onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen werden in 2012 ook opgenomen in de lijst van de OSPAR beschermde gebieden<sup>[177]</sup>. Dit houdt echter geen specifieke aanvullende bescherming in.

## 6. Conclusie

Ondanks toegenomen wetenschappelijke inzichten over de slechte staat van het mariene milieu en de negatieve effecten daarvan op de mariene biodiversiteit en de mens, is er een enorme achterstand in mariene gebiedsbescherming. De afbakening van mariene beschermde gebieden is zowel op internationaal als nationaal vlak slechts echt op gang gekomen vanaf de jaren 90, of zelfs later. En ook al is er een stijging merkbaar de laatste jaren, veelal door de aanduiding van enkele zeer grote mariene beschermde gebieden, is de totale oppervlakte aan mariene beschermde gebieden nog zeer laag en beslaat slechts 3,4% van de totale oppervlakte aan zeeën en oceanen. Daarvan ligt het merendeel in de gebieden die vallen onder nationale jurisdictie. Van de open zeeën en diepzeehabitats is slechts een zeer miniem aandeel beschermd. Oorzaken liggen bij een gebrek aan wetenschappelijke kennis, de moeilijke toegankelijkheid van het mariene milieu en het gebrek aan juridische instrumenten, zeker wat de zones voorbij nationale jurisdictie betreft. Internationaal wordt werk gemaakt van een nieuwe implementatie-overeenkomst onder UNCLOS voor de bescherming van mariene biodiversiteit in gebieden buiten nationale jurisdictie. Dit wordt echter ten vroegste in 2017 verwacht. Gezien de slechte staat van het mariene milieu mag niet worden gewacht en moet mede worden ingezet op andere (regionale) initiatieven, zoals bv. het OSPAR-netwerk van mariene beschermde gebieden. Naast de aanwijzing van mariene beschermde gebieden, is er dringend nood aan de beoordeling van het beheer van de beschermde gebieden. Voor vele van deze gebieden ontbreekt het aan monitoring en kan de efficiëntie van de bescherming niet worden beoordeeld. Er moeten dus nog grote inspanningen worden geleverd om de internationale doelstellingen voor netwerken van efficiënt beheerde beschermde gebieden

---

[176] KB van 27 september 1984 tot aanwijzing van de watergebieden van internationale betekenis, *BS* 31 oktober 1984.

[177] OSPAR Commission, *2012 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, 2013, 47.

te halen. Veel zal afhangen van de politieke wil om echt vooruitgang te boeken. Hopelijk wordt ingezien dat het wat mariene beschermde gebieden betreft, niet vijf vóór, maar vijf na twaalf is.



# 5 | Mensensmokkel via schepen

## *De rol van het Europese grensbewakingsstelsel Eurosur in de militaire operatie EU Nafvor Med*

Jasmine Coppens\*

### 1. Inleiding

In oktober 2013, sprak Joseph Muscat, de eerste minister van Malta, de profetische woorden: ‘*As things stand, we are building a cemetery within our Mediterranean Sea*’<sup>[1]</sup>. Het daaropvolgende jaar 2014 was extreem dodelijk: minstens 3.500 zeemigranten lieten het leven op de Middellandse Zee. Ook in het eerste kwartaal van 2015 waren er vermoedelijk al zo’n 1.500 dodelijke slachtoffers<sup>[2]</sup>. Eind maart 2015 riepen de *European Community Shipowners’ Associations* en de *International Chamber of Shipping* – hierin bijgetreden door tal van andere middenveldorganisaties – de Europese staten dan ook op tot actie. Naast humanitaire bezorgdheden m.b.t. de zeemigranten zelf, wezen zij er op dat koopvaardij schepen meer dan 40.000 mensen redden in 2014. Zij achtten het onaanvaardbaar dat schepen en zeevarenden geconfronteerd worden met grootschalige reddingsoperaties, waarbij zij soms tot 500 personen in één keer aan boord dienden te halen.

---

\* Stafmedewerker, directie Bestuurszaken, Universiteit Gent

[1] BBC News, ‘Mediterranean ‘A Cemetery’ – Maltese PM Muscat’, 12 oktober 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24502279>. Niemand weet hoeveel personen er overlijden op de Middellandse Zee. Feit is dat maar een klein deel van al deze mensen wordt geregistreerd. Van de meesten wordt nooit iets teruggevonden, en zelfs als ze wel worden geregistreerd, kan hun identiteit lang niet altijd worden vastgesteld. De Vrije Universiteit Amsterdam ontwikkelde daarom een database die grensdoden in kaart probeert te brengen: <http://www.borderdeaths.org/>

[2] International Organization of Migration, ‘Fatal Journeys – Tracking Lives Lost During Migration’, 2014, [http://publications.iom.int/bookstore/free/FatalJourneys\\_Counting-theUncounted.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/FatalJourneys_Counting-theUncounted.pdf); EU Common Security and Defence Policy, ‘Draft Crisis Management Concept for a possible CSDP operation to disrupt human smuggling networks in the Southern Central Mediterranean’, april/mei 2015, niet-publiek document, beschikbaar via: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf>

Koopvaardijsschepen zijn hiertoe namelijk helemaal niet uitgerust, wat leidt tot grote risico's op vlak van veiligheid en gezondheid van de bemanningsleden<sup>[3]</sup>.

Op 23 april 2015 identificeerde de Europese Raad vier prioritaire actievelden om een antwoord te bieden op deze humanitaire tragedie: de aanwezigheid op zee vergroten, mensensmokkelaars bestrijden, illegale migratiestromen voorkomen en oproepen tot internationale solidariteit en verantwoordelijkheid<sup>[4]</sup>. Naar aanleiding van deze bijeenkomst pleitte het Europees Parlement voor '*radicale en onmiddellijke veranderingen in het migratie- en asielbeleid*'<sup>[5]</sup> en er gingen stemmen op om een militaire operatie op poten te zetten. '*The EU's Planned War on Smugglers*', zo kopte een analyse van Statewatch in mei 2015 onheilspellend<sup>[6]</sup>. Europa zou – als één blok – een ware oorlog willen verklaren aan mensensmokkelaars op zee door ondoordacht de land-, lucht- en zeemacht van de lidstaten in te zetten. Alle smokkelschepen zouden worden vernield, zonder hierbij aan de gevolgen te denken. Op 18 mei 2015 werd er door de Raad inderdaad beslist om een militaire operatie op te starten, *EU Navfor Med*. Het gaat om een eenjarige marineoperatie die tot doel heeft om het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars in het Middellandse Zeegebied te ontwrichten<sup>[7]</sup>.

De vrees bestaat dat dergelijke operatie de politieke situatie in Libië nog verder zal destabiliseren, daar vluchtelingen geen uitweg zouden vinden<sup>[8]</sup>. Bovendien

---

[3] European Community Shipowners' Associations, International Chamber of Shipping, European Transport Workers' Federation en International Transport Workers' Federation, 'Humanitarian Crisis in the Mediterranean', 31 maart 2015, [http://www.ecsa.eu/images/NEW\\_Position\\_Papers/2015-03-31%20shipping%20industry%20general%20letter%20eu%20heads%20of%20state.pdf](http://www.ecsa.eu/images/NEW_Position_Papers/2015-03-31%20shipping%20industry%20general%20letter%20eu%20heads%20of%20state.pdf)

[4] Europese Raad, 'Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad, 23 april 2015 – verklaring', Persmededeling, 23 april 2015, <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

[5] Ontwerpresolutie van het Europees Parlement over het verslag van de buitengewone Europese Raad (23 april 2015) - de recente tragedies in de Middellandse Zee en het migratie- en asielbeleid van de EU (2015/2660(RSP)), 27 april 2015, punt 2.

[6] S. PEERS, 'The EU's Planned War on Smugglers', Statewatch Analyse, mei 2015, 6 p., <http://www.statewatch.org/analyses/no-268-eu-war-on-smugglers.pdf>

[7] Raad, 'Raad zet marine-operatie van EU op in strijd tegen mensensmokkel op Middellandse Zee', Persmededeling 301/15, 18 mei 2015, <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean/>

[8] Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left, 'Military Action Not a Solution for Migrants and Refugees', 20 mei 2015, <http://www.guengl.eu/news/article/military-action-not-a-solution-for-migrants-and-refugees>



uitten tal van NGO's bezwaren aangaande de harde militaire aanpak<sup>[9]</sup>. De operatie zou er immers toe kunnen leiden dat migranten zich blootstellen aan nóg grotere risico's om Europa te bereiken. Volgens hen is de ideale oplossing – waarbij men zowel de veiligheid van de migranten kan waarborgen, als de praktijken van mensensmokkelaars boycot – het stimuleren van legale migratiekanalen<sup>[10]</sup>. Maar zelfs dit zou volgens sommigen nog niet ver genoeg gaan. Europa zou hierdoor immers enkel aan 'symptoombestrijding' doen en de andere kant opkijken wat betreft de dieperliggende oorzaken van de vluchtelingenproblematiek. Er dient daarom dringend een debat gevoerd te worden over het grotere plaatje: klimaatproblemen, scheefgetrokken handelsrelaties, lage landbouwprijzen, de strijd om schaarse grondstoffen en gewelddadige conflicten. Europa dient haar eigen verantwoordelijkheden hierin te erkennen en de problemen structureel aan te pakken door middel van een globale visie op migratie<sup>[11]</sup>.

De Italiaanse kustwacht van haar kant, riep op tot het inzetten van extra middelen voor reddingsoperaties op zee, in plaats van het opstarten van een militaire actie<sup>[12]</sup>. Dankzij de patrouille-, reddings- en surveillance-operatie '*Mare Nostrum*', die door Italië werd gelanceerd om de humanitaire reddingsacties in de Middellandse Zee te verbeteren, werden er inderdaad over een periode van 364 dagen – tot en met 31 oktober 2014 – 150.810 migranten proactief gered<sup>[13]</sup>. Dit soort verregaande proactiviteit vindt men bijvoorbeeld niet terug binnen de *Triton* operatie van het Buitengrenzenagentschap van de Europese Unie, Frontex, die operationeel van start ging op 1 november 2014<sup>[14]</sup>. *Triton* beperkt zich tot

[9] Zie onder meer: Human Rights Watch, 'EU: Don't Endanger Lives at Sea or Deny Protection', 21 mei 2015, <http://www.hrw.org/news/2015/05/21/eu-don-t-endanger-lives-sea-or-deny-protection>; International Organization for Migration, 'IOM Welcomes European Commission Proposals on Migration', 14 mei 2015, <http://www.iom.int/news/iom-welcomes-european-commission-proposals-migration>

[10] European Council on Refugees and Exiles, 'EU plans to launch military operation in a bid to tackle smuggling cause widespread concerns', 22 mei 2015, <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1063>

[11] <http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2015/05/19/eu-missie-dreigt-libie-verder-te-destabiliseren>

[12] The Guardian, 'Italian coastguards: military action will not solve Mediterranean migrant crisis', 19 mei 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/may/19/italian-coastguards-military-action-will-not-solve-mediterranean-migrant-crisis>

[13] Ontwerpresolutie van het Europees Parlement over het verslag van de buitengewone Europese Raad (23 april 2015) – de recente tragedies in de Middellandse Zee en het migratie- en asielbeleid van de EU (2015/2660(RSP)), Zittingsdocument B8-0381/2015, 27 april 2015.

[14] Sommige rechtsgeleerden suggereren dat er in het internationaal recht – in bepaalde omstandigheden – zelfs een positieve verplichting is voor Europese staten om het aantal

grensbewaking, en omvat dus enkel opsporings- en reddingsactiviteiten binnen dit kader<sup>[15]</sup>. Echter, van zodra Frontex binnen de *Triton* operatie op de hoogte is van een bepaalde noodsituatie, zal men wel degelijk maatregelen treffen om de personen te redden. Europa plaatst deze reddingsoperaties bewust niet vaak in de kijker, daar dit een zogenaamd ‘pull’-effect zou kunnen teweegbrengen waardoor er nog meer zeemigranten worden aangetrokken richting Europa.

In een eerste fase van *EU Navfor Med* zal er informatie worden verzameld, ten einde tot een analyse van de verschillende smokkelnetwerken te komen<sup>[16]</sup>. Hierbij zullen er onder meer satellieten en onbemande luchtvaartuigen – de zogenaamde ‘drones’ – worden ingezet, om constante bewaking van het geïllustreerde gebied te waarborgen. Tijdens de tweede en de derde fase van de operatie, zou worden getracht de middelen van de smokkelaars op te sporen, in beslag te nemen en te vernietigen, met inachtneming van het internationaal recht en in samenwerking met de Libische autoriteiten<sup>[17]</sup>. In deze bijdrage zal enkel de eerste fase van naderbij worden bekeken en meer bepaald de rol van het Europese grensbewakingssysteem Eurosur.

Vooreerst werpen we in deze bijdrage een blik op wat *drones* en satellieten precies kunnen bijdragen aan grensbewaking op zee. Vervolgens wordt er nagegaan wat het Europese grensbewakingssysteem Eurosur precies inhoudt en wordt dit geïllustreerd met een voorbeeld, namelijk het *Farmakonisi* incident. Tot slot wordt de rol van Eurosur binnen de militaire operatie *EU Nafvor Med* belicht.

---

dodelijke slachtoffers de kop in te drukken, door bijvoorbeeld proactief zoek- en reddingsoperaties op poten te zetten. Zie bijvoorbeeld: T. SPIJKERBOER, ‘Moving Migrants, States, and Rights. Human Rights and Border Deaths’, *Law & Ethics of Human Rights* 2013, 213-242.

[15] Europese Commissie, ‘Frontex Joint Operation ‘Triton’ – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean’, Memo, 7 oktober 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-566\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm)

[16] Raad, ‘Raad zet marine-operatie van EU op in strijd tegen mensensmokkel op Middellandse Zee’, Persmededeling 301/15, 18 mei 2015, <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean/>

[17] Zie: Besluit (GBVB) 2015/778 van de Raad van 18 mei 2015 inzake een militaire operatie van de Europese Unie in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied (EUNAVFOR MED), *Pb. L.* 122, 19 mei 2015.

## 2. Het gebruik van *drones* en satellieten bij grensbewaking op zee

Het opzet van bewaking is tweevoudig. Enerzijds wil men ongewenst gedrag voorkomen, doordat personen het gevoel krijgen dat zij constant in de gaten worden gehouden. Aan de andere kant kan het ook ongewenst gedrag detecteren. Bewaking behelst dus kijken, informatie verzamelen en reageren op een gedetecteerde abnormale situatie<sup>[18]</sup>. Met aardobservatiesatellieten kan een groot deel van de aarde, ook de open zee en de kusten en grondgebieden van derde landen, worden bestreken. Zij zijn nuttig voor toezicht op en het verzamelen van inlichtingen betreffende vooraf afgebakende gebieden, maar zijn momenteel van beperkt nut voor het volgen van doelwitten. Bij zoekacties in uitgestrekte gebieden kunnen kleine doelwitten niet worden gevonden, terwijl het doorzochte gebied voor hogeresolutiebeeldvorming klein is en de positie van het doelwit derhalve bekend moet zijn, bijvoorbeeld op grond van verstrekte inlichtingen<sup>[19]</sup>.

Ook *drones* worden steeds vaker ingezet voor bewakingsdoeleinden. Hoewel men ook land- en zeemodellen ontwikkelt, worden er onder de term '*drones*' doorgaans luchtvaartuigen zonder menselijke piloot aan boord begrepen. Er zijn verschillende soorten *drones*, waaronder *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's), *Remotely Piloted Vehicles* (RPV's), of – wanneer zij samen met hun grondcontrolestation worden benoemd – *Unmanned Aerial Systems* (UAS) or *Remotely Piloted Aerial Systems* (RPAS)<sup>[20]</sup>. Deze instrumenten kunnen gedetailleerde beelden produceren en op verzoek boven het doelgebied worden geplaatst<sup>[21]</sup>. De politieke beweegredenen om *drones* in te zetten in het kader van het Europese grensbewakingssysteem op zee, zijn gestoeld op de overtuiging dat (1) zeemigratie een bedreiging is voor de veiligheid van Europa en (2) *drones* – tot op zekere hoogte

[18] M.G. JUMBERT, 'Controlling the Mediterranean Space Through Surveillance - The Politics and Discourse of Surveillance as an All-Encompassing Solution to EU Maritime Border Management Issues', *Space Populations Sociétés* 2012, 38.

[19] Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: 'Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosurr)', COM (2008) 68 def van 13 februari 2008, para. 4.2.1.

[20] B. HAYES, C. JONES en E. TÖPFER, 'Eurodrones Inc.', Report of the Transnational Institute and Statewatch, februari 2014, 7, <http://www.statewatch.org/news/2014/feb/sw-tni-eurodrones-inc-feb-2014.pdf>

[21] Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: 'Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosurr)', COM (2008) 68 def, 13 februari 2008, para. 4.2.1.

- onfeilbaar zijn. Technologische bewakingssystemen worden betrouwbaarder geacht dan menselijke, aangezien zij werkelijk geprogrammeerd zijn om welbepaalde taken uit te voeren. Een ander voordeel is dat zij voortdurend 'op uitkijk' kunnen staan, daar zij geen nood hebben aan slaap, pauzes of andere omgevingsfactoren om goed te kunnen functioneren. Tot slot worden *drones* als waardevrij, neutraal en objectief beschouwd. Immers, zij kunnen geen onderscheid maken op vlak van persoonlijke opvattingen en interpretaties. Om al deze redenen worden *drones* als efficiënte beveiligingsinstrumenten beschouwd: er wordt verwacht dat zij de 'perfecte informatie' zullen verzamelen, op basis waarvan er doelgerichte acties kunnen worden ondernomen<sup>[22]</sup>.

Desalniettemin zullen er steeds subjectieve elementen aanwezig blijven, met name aangaande welke informatie moet worden verzameld, welk gedrag precies een bedreiging vormt en dus een reden is tot actie, hoe de informatie en de situatie dient te worden geïnterpreteerd, enz. Bovendien is het Middellandse Zeegebied een erg groot gebied om te bewaken (niet minder dan 2,5 miljoen km<sup>2</sup>) en - ten gevolge van het veelvuldige scheepvaartverkeer - ook een complexe omgeving om te beheersen<sup>[23]</sup>. De Verenigde Staten bijvoorbeeld boekten tot nu toe weinig succes op vlak van het detecteren van drugssmokkelaars op zee door middel van *drones*<sup>[24]</sup>. Bovendien kan men tegen het aanschaffen van *drones* voor bewakingsdoeleinden verschillende morele bezwaren uiten. Het rapport 'Euro-drones Inc.' van Statewatch was niet mals voor Europa en stelt onder meer het gebrek aan transparantie in vraag<sup>[25]</sup>. Het is namelijk niet steeds duidelijk voor welke doeleinden de *drones* worden gebruikt en welke informatie zij precies allemaal verzamelen en waartoe deze informatie wordt aangewend<sup>[26]</sup>. Daarnaast steunt men bij de aankoop van bewakings*drones* financieel ook de bedrijven die

---

[22] M.G. JUMBERT, 'Controlling the Mediterranean Space Through Surveillance - The Politics and Discourse of Surveillance as an All-Encompassing Solution to EU Maritime Border Management Issues', *Espace Populations Sociétés* 2012, 37 en 40-41.

[23] *Ibid.*, 41-42.

[24] Los Angeles Times, 'U.S. plans more drone flights over Caribbean', 23 juni 2012, <http://articles.latimes.com/2012/jun/23/nation/la-na-drugs-caribbean-20120623>

[25] Aangaande transparantie in het internationaal recht, zie: A. BIANCHI en A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, 620 p.; F. WEISS en S. STEINER, 'Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison', *Fordham International Law Journal* 2007, 1545-1586.

[26] Over privacy en technologische bewakingssystemen, zie: M. MILANOVIC, 'Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age', *Harvard International Law Journal* (nog niet gepubliceerd), nu reeds beschikbaar via [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2418485](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2418485)

militaire *drones* fabriceren, daar dit vaak één en dezelfde bedrijven zijn. Tot slot bestaat de reële vrees dat – net zoals aanvalsdrones de lat voor militaire aanvallen in andere landen verlaagden, door onder meer de kosten en risico's te drukken – bewakingsdrones de lat zullen verlagen voor het verzamelen van allerlei informatie binnen bewakingsoperaties<sup>[27]</sup>.

### 3. Het Europese grensbewakingssysteem Eurosur

Europa achtte het in 2008 aangewezen om een gemeenschappelijk technisch kader te scheppen voor grensbewaking: Eurosur. Dit moet het de lidstaten mogelijk maken efficiënt op te treden op plaatselijk niveau, het bevel te voeren op nationaal niveau, te coördineren op Europees niveau en samen te werken met derde landen bij de opsporing, de identificatie, het volgen en de onderschepping van personen die de EU illegaal trachten binnen te komen buiten de grensdoorlaatposten om<sup>[28]</sup>. Men maakt aldus een directe link tussen technologie, het intensifiëren van bewaking door middel van deze technologie en de preventie van zeemigratie<sup>[29]</sup>.

Grenstoezicht omvat zowel de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht (grenscontroles), als de bewaking van de grenzen buiten de grensdoorlaatposten (grensbewaking)<sup>[30]</sup>. Eurosur focust hoofdzakelijk op de versterking van de grensbewaking, om onrechtmatige grensoverschrijdingen te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en maatregelen te nemen tegen personen die de grens illegaal hebben overschreden<sup>[31]</sup>. Dit heeft tot voornaamste

[27] B. HAYES, C. JONES en E. TÖPFER, 'Eurodrones Inc,' Report of the Transnational Institute and Statewatch, februari 2014, 9, <http://www.statewatch.org/news/2014/feb/sw-tni-eurodrones-inc-feb-2014.pdf>

[28] Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: 'Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)', COM (2008) 68 def, 13 februari 2008, para. 3.

[29] Zie: V. MITSILEGAS, 'Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, Strengthening the State', *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2012, 40.

[30] Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), *Pb. L.* 105/1, 13 april 2006, Art. 2.

[31] Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's:

doelen: (1) vermindering van het aantal illegale immigranten dat erin slaagt de EU ongemerkt binnen te komen; (2) verhoging van de binnenlandse veiligheid in de EU in haar geheel door bij te dragen aan het voorkomen van grensoverschrijdende criminaliteit; en (3) uitbreiding van de zoek- en reddingscapaciteit<sup>[32]</sup>.

De implementatie van Eurosur bestond uit drie fasen, waarbij de eerste twee fasen tegelijkertijd werden uitgevoerd, terwijl voor de derde fase op de eerste twee werd voortgebouwd. Fase 1 was de verbetering en uitbreiding van nationale grensbewakingsystemen en het aan elkaar koppelen van nationale infrastructuren in een communicatienetwerk. Fase 2 was de toespitsing van onderzoek en ontwikkeling op de verbetering van de werking van bewakingsinstrumenten en -sensoren (satellieten, UAV's, enz.) en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten. Op die manier zou een gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens ('*common pre-frontier intelligence picture*') kunnen worden ontwikkeld om de inlichtingengegevens te combineren met de gegevens die door middel van bewakingsinstrumenten werden verkregen. Fase 3, tot slot, beoogde alle relevante informatie uit nationale bewakingsystemen, nieuwe bewakingsinstrumenten, Europese en internationale rapportagesystemen en inlichtingenbronnen systematisch te verzamelen, te analyseren en te verspreiden om een gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur tussen de bevoegde nationale autoriteiten tot stand te brengen<sup>[33]</sup>.

Eurosur ging op 2 december 2013 operationeel van start. Het systeem bevordert de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten en Frontex en dit om het situationeel bewustzijn te verbeteren en het reactievermogen aan de buitengrenzen van de lidstaten te vergroten. Elke lidstaat voorziet in de aanwijzing, het beheer en de instandhouding van een nationaal coördinatiecentrum, dat belast is met de coördinatie van informatie en de uitwisseling daarvan tussen alle autoriteiten met een taak op het gebied van de bewaking van buitengrenzen op nationaal niveau, en met de andere nationale coördinatiecentra en Frontex<sup>[34]</sup>. Frontex, op haar beurt, stelt een communicatienetwerk op en houdt dit in stand om te voorzien in communicatie- en analyse-instrumenten en om

---

'Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur)'; COM (2008) 68 def, 13 februari 2008, Inleiding.

[32] *Ibid.*, para. 2.2.

[33] *Ibid.*, para.3.

[34] Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur), *Pb. L.* 295, 6 november 2013, Art. 5.

de uitwisseling van niet-gerubriceerde gevoelige en gerubriceerde informatie op een beveiligde manier en in bijna *realtime* met en tussen de nationale coördinatiecentra mogelijk te maken<sup>[35]</sup>. Ook is het Frontex dat de gemeenschappelijke inzet van bewakingsinstrumenten coördineert en dit om de nationale coördinatiecentra en zichzelf op regelmatige, betrouwbare en kostenefficiënte wijze te voorzien van informatie over de bewaking van de buitengrenzen en van het gebied vóór de grens<sup>[36]</sup>. Zo werkt Frontex hiertoe samen met het *European Maritime Safety Agency* en het satellietcentrum van de Europese Unie, *SatCen*<sup>[37]</sup>. Alle vaartuigen vanaf 8 meter lengte zijn in principe te spotten<sup>[38]</sup>.

Binnen Eurosur is het ook mogelijk om informatie uit te wisselen en samen te werken met één of meerdere betrokken aangrenzende derde landen op basis van bilaterale of multilaterale overeenkomsten<sup>[39]</sup>. Elke informatie-uitwisseling – die een derde land voorziet van informatie die zou kunnen gebruikt worden voor het identificeren van personen of groepen van personen van wie het verzoek om internationale bescherming in behandeling is of die een ernstig risico lopen om aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen of andere schendingen van grondrechten te worden onderworpen – is evenwel verboden. Desalniettemin blijft het de vraag in welke mate men dit verbod in de praktijk kan waarborgen, zeker nu het uitwisselen van persoonsgegevens met derde landen – zij het beperkt tot diegene die absoluut noodzakelijk zijn in het kader van Eurosur – niet uitgesloten is<sup>[40]</sup>. Men kan immers weinig controle uitoefenen hoe derde landen precies omgaan met deze persoonsgegevens, zeker wanneer zij deze op hun beurt zelf delen met andere derde landen<sup>[41]</sup>.

[35] *Ibid.*, Art. 7.

[36] *Ibid.*, Art. 12.

[37] Zie: Besluit (GBVB) 2014/401 van de Raad van 26 juni 2014 betreffende het satellietcentrum van de Europese Unie en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 2001/555/GBVB betreffende de oprichting van een satellietcentrum van de Europese Unie, *Pb. L.* 188, 27 juni 2014.

[38] M.A. PRUSS, 'Task Force Mediterranean', Presentatie tijdens de studiedag 'Heading to Europe: Safe Haven or Graveyard?', Nijmegen, Radboud Universiteit, 16 mei 2014.

[39] Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur), *Pb. L.* 295, 6 november 2013, Art. 20.

[40] *Ibid.*, Art. 13

[41] European Council on Refugees and Exiles, Forum Réfugiés-Cosi, Irish Refugee Council en Hungarian Helsinki Committee, 'Mind the Gap – An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System', Jaarrapport 2013/2014, 46, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida\\_annual\\_report\\_2013-2014\\_0.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida_annual_report_2013-2014_0.pdf)



De Eurosur Verordening vermeldt bovendien nergens een verplichting om schepen in nood bij te staan (zoals bijvoorbeeld vervat in artikel 98 van het Zee-rechtverdrag<sup>[42]</sup>), noch worden de nationale opsporings- en reddingsinstanties automatisch betrokken bij de informatie-uitwisseling<sup>[43]</sup>. Het zijn de nationale coördinatiecentra die zorg dienen te dragen voor de tijdige informatie-uitwisseling met opsporings- en reddings-, rechtshandavings-, asiel- en immigratieinstanties op nationaal niveau<sup>[44]</sup>. De Raad verklaarde wel: *'Eurosur zal bijdragen tot een betere bescherming en tot het redden van de levens van migranten. De Raad memoreert dat opsporing en redding op zee een bevoegdheid van de lidstaten is die zij uitoefenen in het kader van internationale verdragen.'*<sup>[45]</sup> Desalniettemin kan de operationele fase, tussen het opmerken van een noodsituatie, tot de opstart van de eigenlijke opsporings- en reddingsoperatie, nog steeds stuiten op praktische moeilijkheden<sup>[46]</sup>. Hoewel overlappingsen in verplichtingen van staten moeten worden vermeden, kan er onduidelijkheid optreden, bijvoorbeeld ingeval van overlappende opsporings- en reddingsgebieden<sup>[47]</sup>. Vooral Malta en Italië hebben een aantal overlappende gebieden (zie Afbeelding 1), ook al moet dit – op grond van het Internationaal Verdrag inzake maritieme opsporing en redding – vermeden worden<sup>[48]</sup>.

---

[42] Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montego Bay, 10 december 1982, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 3.

[43] Zie hierover bijvoorbeeld: B. HAYES en M. VERMEULEN, 'Borderline – The EU's New Border Surveillance Initiatives', Heinrich Böll Foundation, juni 2012, 74-76, <http://www.statewatch.org/news/2012/jun/borderline.pdf>

[44] Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur), *Pb. L.* 295, 6 november 2013, Art. 5.

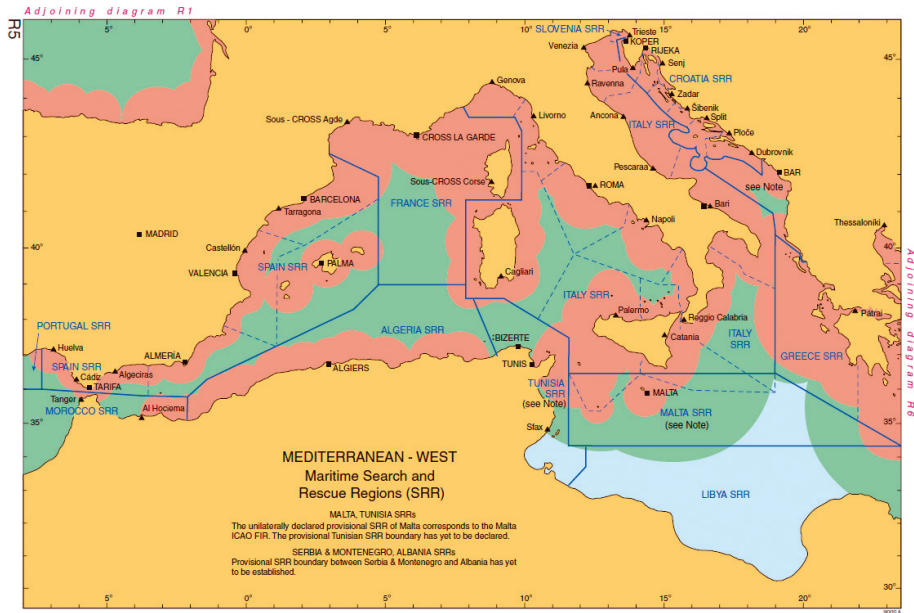
[45] *Ibid.*, Verklaring van de Raad.

[46] M.G. JUMBERT, 'UAVs for Border Surveillance & Humanitarian Rescue at Sea?', Presentatie tijdens de DESSI Conference, Kopenhagen, 24 juni 2013, <http://securitydecisions.org/about-dessi/publications/>

[47] IRIN Humanitarian News and Analysis, 'Migrant deaths in Mediterranean spark debate, but little action', 18 oktober 2013, <http://www.irinnews.org/report/98963/migrant-deaths-in-mediterranean-spark-debate-but-little-action?>

[48] Internationaal Verdrag inzake maritieme opsporing en redding, Londen, 27 april 1979, in *United Nations Treaty Series*, vol. 405, 97, Annex Hoofdstuk 2 para. 2.1.3.





**Afbeelding 1** | Maritieme opsporings- en reddingsgebieden - Westelijk Middellands Zeegebied

Bovendien wordt er in de Eurosur Verordening nergens melding gemaakt van koopvaardij-schepen en hun rol in het ganse plaatje, dit in tegenstelling tot de Verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex operaties (zoals *Triton*), die letterlijk vermeldt: ‘*De kapitein en de bemanning van het vaartuig mogen niet worden blootgesteld aan strafrechtelijke sancties louter omdat zij personen die op zee in nood verkeren, hebben gered en naar een veilige plaats hebben gebracht*’<sup>[49]</sup>. Dat criminalisering van zeevarenden nog steeds realiteit is (zie tevens de bijdrage van Kapt. Jozef Cuyt in dit boek), wordt onder meer bewezen door het voorval met de *Salamis*. Op 4 augustus 2013, vertrok de *Salamis* – een olietanker onder Liberiaanse vlag en uitgebaat door het Griekse scheepvaartbedrijf Mantinia – vanuit de Libische haven van Khoms richting Malta. Onderweg redde de bemanning niet minder dan 102 zeemigranten op volle zee, in Libisch opsporings- en reddingsgebied. Onder de zeemigranten bevonden zich onder meer een gewonde en een zwangere vrouw

[49] Verordening (EU) Nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, *Pb. L.* 189, 27 juni 2014.

en een vijf maand oude baby<sup>[50]</sup>. Het reddingscoördinatiecentrum in Rome beval de *Salamis* – in naam van de Libische autoriteiten – de personen terug naar Libië te brengen en hen daar te ontschepen. De staat – in wiens opsporings- en reddingsgebied de personen worden aangetroffen, is – op grond van niet-bindende richtlijnen van de Internationale Maritieme Organisatie – verantwoordelijk voor de ontscheping op eigen grondgebied wanneer er geen andere plaats wordt gevonden binnen een redelijke termijn<sup>[51]</sup>. Echter, deze plaats dient wel veilig te zijn, wat bezwaarlijk kan worden gezegd van een land zoals Libië. De *Salamis* weigerde dan ook ontscheping in Libië, en zette alsnog koers richting Malta. Op 5 augustus 2013 werd de *Salamis* tegengehouden vooraleer het de Maltese territoriale wateren betrad, op grond van het niet-naleven van het bevel van het reddingscoördinatiecentrum in Rome. De Maltese minister van binnenlandse zaken en nationale veiligheid verklaarde: *‘As a sovereign state, we cannot give in to the barefaced breach of international law by this captain.’*<sup>[52]</sup> Na diplomatieke onderhandelingen, konden de zeemigranten op 7 augustus uiteindelijk ontschepen in de Italiaanse haven van Siracuse.

Toch wordt er verwacht dat het dankzij Eurosur voor staten moeilijker wordt om een noodsituatie te negeren en hun eigen verplichtingen niet na te komen, omdat er bewijzen zijn dat zij wel degelijk op de hoogte waren van de feiten. Het blijft echter de vraag waartoe staten de informatie gebruiken (migranten redden of teruggedrijven?) en of zij op basis van Eurosur informatie effectief aansprakelijk kunnen/zullen worden gesteld. Onderstaande illustratie schetst deze problematiek.

---

[50] Amnesty International, ‘Lives Adrift: Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean’, september 2014, 40-41, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR05/007/2014/en/9757f474-f655-4d59-996f-b17c4217f6d2/euro50072014en.pdf>

[51] Internationale Maritieme Organisatie, ‘Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea’, IMO Doc. FAL 35/Circ.194, 22 januari 2009.

[52] Times of Malta, ‘Migrants expected to be taken to Italy’, 6 augustus 2013, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20130806/local/tanker-with-rescued-migrants-still-outside-maltese-waters.481002>

#### 4. Een illustratie: het Farmakonisi incident

Op 20 januari 2014, net na de operationalisering van Eurosur, kwamen 11 migranten (3 vrouwen en 8 kinderen) vlakbij Farmakonisi om het leven. Hun vaartuig – een vissersboot met 27 personen afkomstig van Afghanistan en Syrië aan boord – zonk terwijl de Griekse kustwacht dit aan het slepen was. Er zijn twee verschillende versies van het verhaal. De overlevenden beschuldigen de Griekse kustwacht ervan hen op volle snelheid richting Turkije te slepen en dit ondanks de wilde zee en het stormachtige weer: een duidelijke *push-back*. De Griekse kustwacht, op haar beurt, verklaart dat de boot langzaam en voorzichtig richting Farmakonisi werd gesleept in het kader van een reddingspoging. Bovendien zou deze zijn uitgevoerd binnen de Frontex operatie *Poseidon*. Echter, Frontex ontkent enige verantwoordelijkheid aangaande dit incident.

Wat in elk geval niet ter discussie staat, is dat de kustwacht de vissersboot sleepte en aan boord ging om het sleeptouw vast te hechten. Er werden op dat moment geen drenkelingen aan boord van het schip van de kustwacht overgebracht (ook geen kinderen), noch werden er reddingsvesten uitgedeeld. Officieren van de kustwacht verklaarden dat het vaartuig – vanaf het moment dat het sleeptouw was vastgemaakt – gedurende een tiental minuten werd gesleept. Nadat het touw loskwam, werd het opnieuw vastgeknoopt en werd er opnieuw gedurende een vijftal minuten gesleept. Bijgevolg werd de boot in totaal zo'n 15 minuten gesleept vooraleer het touw moest worden doorgesneden – daar de personen verzamelden aan één zijde van de boot, waardoor deze dreigde te kapseizen<sup>[53]</sup> – en de boot onder de golven verdween. Slechts 16 mensen konden aan boord van het schip van de kustwacht worden gehesen.

Uit onderzoek – van zowel een onafhankelijk expert als van de Griekse openbare aanklager – blijkt alvast twijfel te bestaan over de kwalificatie van het incident als werkelijke 'reddingsoperatie'. De manier waarop het slepen werd uitgevoerd is in elk geval vatbaar voor kritiek, daar het reeds beschadigde vaartuig hierdoor volledig werd vernield met zinken tot gevolg. De Griekse kustwacht leek simpelweg de wetten van de fysica genegeerd te hebben. Zo was het sleeptouw slechts 10 meter lang en dus veel te kort. Bovendien contacteerde de kustwacht het maritiem

---

[53] European Council on Refugees and Exiles, '12 Refugees Die During Alleged Push-Back Operation Off Greek Island', 24 januari 2014, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/574-12-refugees-die-during-alleged-push-back-operation-off-greek-island.html>

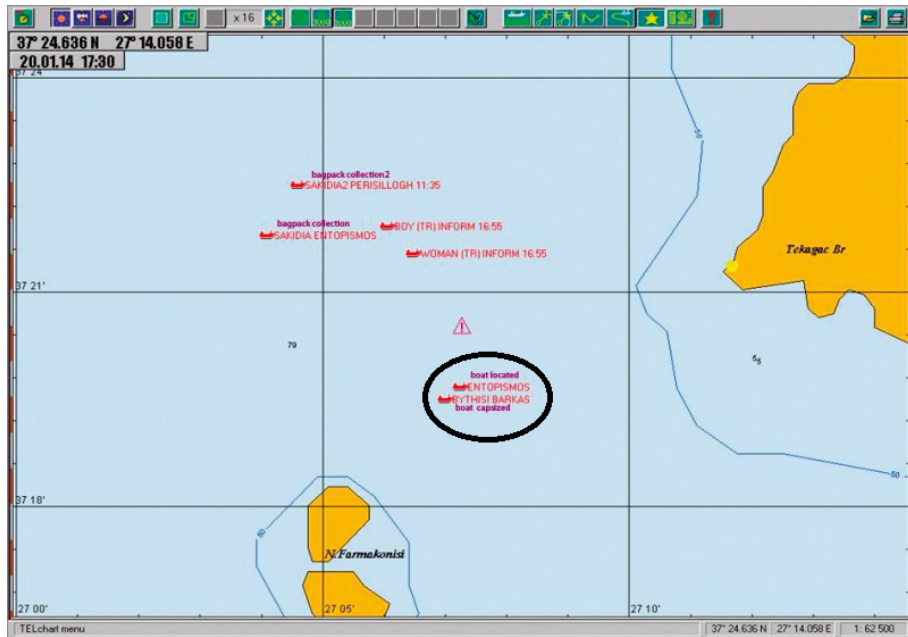
opsporings- en reddingscentrum in Piraeus pas om 2u13, nadat de boot reeds was gezonken. Daarvoor had men enkel het centrum voor grenstoezicht verwittigd.

Bovendien zijn er vermoedens dat de gegevens werden aangepast, teneinde de ware toedracht toe te dekken. De bevoegde havenautoriteiten noteerden dat de migrantenboot door de kustwacht werd onderschept om 1u25. Uren later werd dit gecorrigeerd en vermeldde het rapport dat de onderschepping plaatsvond om 2u00. Dit verschil van 35 minuten is echter cruciaal in het verhaal. Het onderscheppen om 2u00 en het zinken om 2u13, zou immers betekenen dat de ganse operatie – van het vastbinden van het sleeptouw tot en met het aan boord nemen van de drenkelingen – slechts 13 minuten in beslag nam. Op basis van pure logica lijkt deze korte tijdspanne irrealistisch. Daarnaast zijn er geen technische opnamen van het incident: geen GPS- of radaropnamen, geen traceerbare telefoon- of radiocommunicatie, geen foto's en geen videopnamen. Frontex verklaarde dat er geen gegevens werden ingevoerd in het Eurosur grensbewakingssysteem<sup>[54]</sup>. Tot zover dus de verregeande mogelijkheden van Eurosur: wanneer staten geen input leveren, blijven de mogelijkheden ervan nog steeds beperkt. De satellietbeelden die wél ter beschikking waren, konden geen uitsluiting geven over wat er precies gebeurde. Enkel de locatie vóór en na het slepen kon worden bepaald, waarbij het wel zo was dat de boot zich na het slepen meer richting het Westen bevond. Dit zou er op kunnen wijzen dat dit geen *push-back* operatie richting Turkije was, daar Turkije zich ten oosten van de boot uitstreckte (zie afbeelding 2)<sup>[55]</sup>.

---

[54] ProAsyl, 'Analysis by PRO ASYL regarding the death of eleven refugees near the island of Farmakonisi', 21 januari 2015, [http://www.proasyl.de/en/news/news-english/news/analysis\\_by\\_pro\\_asyl\\_regarding\\_the\\_death\\_of\\_eleven\\_refugees\\_near\\_the\\_island\\_of\\_farmakonisi/](http://www.proasyl.de/en/news/news-english/news/analysis_by_pro_asyl_regarding_the_death_of_eleven_refugees_near_the_island_of_farmakonisi/)

[55] Infomobile – information with, about and for refugees in Greece, 'Greek Coast Guard drowned refugees near Farmakonisi during push-back attempt', 22 januari 2014, <http://infomobile.w2eu.net/2014/01/22/greek-coast-guard-drowned-refugees-near-farmakonisi-during-push-back-attempt/>



**Afbeelding 2** | Satellietbeeld Farmakonisi incident – Locatie vóór en na het slepen<sup>[56]</sup>

In augustus 2014 beslisten de Griekse autoriteiten echter om het onderzoek stop te zetten, aangezien de getuigenissen van de overlevenden niet konden worden gestaafd met bewijzen. Verscheidene NGO's uitten hun ontevredenheid. Volgens hen was er wel degelijk bewijs voorhanden dat het slepen onzorgvuldig werd uitgevoerd en dat de verklaringen van de Griekse kustwacht tegenstrijdigheden bevatten<sup>[57]</sup>. *Amnesty International* en *ProAsyl* wezen er reeds herhaaldelijk op dat de Grieks-Turkse zee grens bovendien geregeld het schouwtoneel vormt voor mensenrechtenschendingen door *push-backs*<sup>[58]</sup>. Zelfs de Europese Commissie verklaarde niet te zullen aarzelen om maatregelen te treffen als zou blijken dat

[56] Watch the Med, '12 Refugees Die During Alleged Push-Back Operation Off Greek Island', 20 januari 2014, <http://watchthemed.net/index.php/reports/view/39>

[57] ProAsyl, 'Analysis by PRO ASYL regarding the death of eleven refugees near the island of Farmakonisi', 21 januari 2015, [http://www.proasyl.de/en/news/news-english/news/analysis\\_by\\_pro\\_asyl\\_regarding\\_the\\_death\\_of\\_eleven\\_refugees\\_near\\_the\\_island\\_of\\_farmakonisi/](http://www.proasyl.de/en/news/news-english/news/analysis_by_pro_asyl_regarding_the_death_of_eleven_refugees_near_the_island_of_farmakonisi/)

[58] Amnesty International, 'Greece: Frontier of Hope and Fear - Migrants and Refugees Pushed Back at Europe's Border', 2014, <https://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf>; ProAsyl, 'Pushed Back - Systematic Human Rights Violations Against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border', 2014, [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/l\\_EU\\_Fluechtlingspolitik/proasyl\\_pushed\\_back\\_24.01.14\\_a4.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/l_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf)

Griekenland haar verplichtingen onder Europees recht niet was nagekomen<sup>[59]</sup>. Een aantal overlevenden maakten deze zaak ondertussen aanhangig bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>[60]</sup>. Zij beschuldigen Griekenland ervan artikel 2 (recht op leven), artikel 3 (verbod van foltering) en artikel 13 (recht op daadwerkelijk rechtsmiddel) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geschonden te hebben<sup>[61]</sup>.

Dit voorbeeld illustreert dat Eurosur zeker niet onfeilbaar is op vlak van informatievergaring en -uitwisseling. Het grootste probleem blijft het gebrek aan transparantie. Dit maakt het erg moeilijk om het Eurosur systeem te evalueren. Tijdens de operatie ‘*Mare Nostrum*’ stond de informatie – zoals die werd verzameld met behulp van Eurosur – bijvoorbeeld wel ter beschikking van Italië, maar het is niet duidelijk in welke mate deze gegevens effectief ook werden gebruikt om zeemigranten te detecteren in de praktijk<sup>[62]</sup>.

## 5. De rol van Eurosur in de militaire operatie *EU Nafvor Med*

Cecilia Malmström, voormalig Europees commissaris voor binnenlandse zaken, verklaarde bij de lancering van Eurosur in december 2013: ‘*The military can not be a solution to immigration problems*’<sup>[63]</sup>. Alle hoop was immers gevestigd op Eurosur. Echter, anderhalf jaar later is het duidelijk dat verdere maatregelen

[59] Europese Commissie, ‘Tragedy in Farmakonisi: people, possibly entitled to protection, drowned while their boat was being towed by a Coast Guard vessel’, Antwoord op een parlementaire vraag, 10 maart 2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-000634&language=EN>

[60] Amnesty International, ‘Greece: Farmakonisi Migrant Tragedy – One Year On and Still No Justice for Victims’, Persmededeling, 20 januari 2015, <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/region/balkans-turkey/greece-farmakonisi-migrant-tragedy-one-year-on-and-still-no-justice-for-victims-0842/>

[61] Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, Rome, 4 november 1950, in *United Nations Treaty Series*, vol. 213, 222.

[62] European Council on Refugees and Exiles, Forum Réfugiés-Cosi, Irish Refugee Council en Hungarian Helsinki Committee, ‘Mind the Gap – An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System’, Jaarrapport 2013/2014, 46, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida\\_annual\\_report\\_2013-2014\\_0.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida_annual_report_2013-2014_0.pdf)

[63] Apostolis Fotiadis, ‘Malmstrom: ‘Military cannot be a solution to immigration problems’’, 3 december 2013, <https://apostolisfotiadis.wordpress.com/2013/12/03/malmstrom-military-cannot-be-a-solution-to-immigration-problems/>

essentieel zijn om de zeemigratie een halt toe te roepen. Het Besluit van de Raad van 18 mei 2015 inzake een militaire operatie van de Europese Unie in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied – *EU Nafvor Med* – beschrijft de drie fasen van het mandaat van de operatie, die overeenkomstig het internationaal recht zullen worden uitgevoerd<sup>[64]</sup>:

*a) in de eerste fase, het ondersteunen van de opsporing en de monitoring van de migratienetwerken via het verzamelen van informatie en het patrouilleren in volle zee overeenkomstig het internationaal recht;*

*b) in de tweede fase,*

*i) het aan boord gaan, doorzoeken, in beslag nemen en afleiden van vaartuigen in volle zee die ervan worden verdacht voor mensensmokkel of -handel te worden gebruikt, onder de voorwaarden als vastgesteld in het toepasselijke internationale recht, met inbegrip van het UNCLOS en het protocol tegen de smokkel van migranten;*

*ii) overeenkomstig elke toepasselijke resolutie van de VN-Veiligheidsraad of toestemming van de betrokken kuststaat, het aan boord gaan, doorzoeken, in beslag nemen en afleiden in volle zee of in de binnenwateren van die staat, van vaartuigen die ervan worden verdacht voor mensensmokkel of -handel te worden gebruikt, onder de voorwaarden als vastgesteld in die resolutie of toestemming;*

*c) in de derde fase, overeenkomstig elke toepasselijke resolutie van de VN-Veiligheidsraad of toestemming van de betrokken kuststaat, het nemen van alle noodzakelijke maatregelen tegen een vaartuig en de desbetreffende middelen die ervan worden verdacht voor mensensmokkel of -handel te worden gebruikt, met inbegrip van het vernietigen of buiten gebruik stellen ervan, op het grondgebied van die staat, onder de voorwaarden als vastgesteld in die resolutie of toestemming [eigen onderlijning].*

*EU Nafvor Med* werkt hiertoe samen met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, zet een coördinatiemechanisme op en sluit in voorkomend geval regelingen met andere agentschappen en organen van de Europese Unie, met name Frontex (dat tevens het communicatienetwerk binnen Eurosur beheert), Europol, Eurojust, het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken en de betrokken missies van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB-missies)<sup>[65]</sup>.

[64] Besluit (GBVB) 2015/778 van de Raad van 18 mei 2015 inzake een militaire operatie van de Europese Unie in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied (EUNAVFOR MED), *Pb. L.* 122, 19 mei 2015, Art. 2.

[65] Besluit (GBVB) 2015/778 van de Raad van 18 mei 2015 inzake een militaire operatie van de Europese Unie in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied (EUNAVFOR MED), *Pb. L.* 122, 19 mei 2015, Art. 8.



Het *European Union Military Committee* (EUMC), belichtte dat men voor het uitwisselen van informatie en de coördinatie van de verschillende voorhanden zijnde (technische) middelen, *idealiter* een beroep zou doen op onder meer Eurosur. Deze interactie zal een zo groot mogelijke synergie creëren tussen de bestaande systemen en de nieuwe militaire operatie, wat leidt tot de optimale inzet van de reeds bestaande middelen. Daarnaast valt het bijvoorbeeld niet te ontkennen dat het situationeel bewustzijn omtrent het bedrijfsmodel dat de mensensmokkeelaars hanteren, momenteel eigenlijk nog onvoldoende groot is. De ruime ervaring van Frontex dienaangaande, zal dus cruciaal zijn voor het welslagen van de militaire missie. Desalniettemin dient men de verschillende verantwoordelijkheden wel goed af te bakenen. EUMC benadrukte dat de verschillen in doeleinden, taken, het gebied van opereren, enz. voldoende zal moeten worden onderscheiden voor wat betreft Frontex (bv. in het kader van hun *Triton* missie) enerzijds en de militaire middelen anderzijds<sup>[66]</sup>.

Het zou tot slot ook een *waste of money* zijn, indien men Eurosur níet zou inzetten. De Europese Commissie schatte dat de kostprijs van Eurosur voor de periode 2014-2020 zal oplopen tot 244 miljoen euro<sup>[67]</sup>. Ook in de onderzoeks- en ontwikkelingsfase voor nieuwe bewakingstechnologieën (fase 2 van de implementatie van Eurosur, dus vooraleer de tekst van de Eurosur Verordening werd voorgelegd aan het Europees Parlement) investeerde Europa meer dan 100 miljoen euro, iets wat meer dan eens stuitte op kritiek<sup>[68]</sup>. Er bestaat bijgevolg een morele nood om Eurosur zo efficiënt mogelijk in te zetten, ook in de militaire operatie *EU Nafvor Med*.

[66] Military Advice on the 'Draft Crisis Management Concept for a possible CSDP operation to disrupt human smuggling networks in the Southern Central Mediterranean', 12 mei 2015, niet-publiek document, beschikbaar via: <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EUMC/eu-military-refugee-plan-EUMC.pdf>

[67] Europese Commissie, 'EU Action in the Fields of Migration and Asylum', Persmededeling, 9 oktober 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-862\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-862_en.htm)

[68] B. HAYES, C. JONES en E. TÖPFER, 'Eurodrones Inc', Report of the Transnational Institute and Statewatch, februari 2014, 31, <http://www.statewatch.org/news/2014/feb/sw-tni-eurodrones-inc-feb-2014.pdf>; D. HALLINAN en M. FRIEDEWALD, 'Economic Costs of Surveillance Technologies', in D. WRIGHT en R. KREISSL (Eds.), *Surveillance in Europe*, Abingdon, Routledge, 2015, 237-238; European Council on Refugees and Exiles, Forum Réfugiés-Cosi, Irish Refugee Council en Hungarian Helsinki Committee, 'Mind the Gap - An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System', 32, *Jaarrapport 2013/2014*, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida\\_annual\\_report\\_2013-2014\\_o.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida_annual_report_2013-2014_o.pdf)



## 6. Conclusie

Op het moment van het schrijven van deze bijlage, ging *EU Nafvor Med* nog niet officieel van start. In zekere zin is het dan ook koffiedik kijken hoe de eerste fase – meer bepaald het ondersteunen van de opsporing en de monitoring van de migratienetwerken via het verzamelen van informatie – zal verlopen en welke middelen men hiertoe zal aanwenden. Dit zou echter een unieke kans zijn om de mogelijkheden van het Eurosur systeem ten volle te benutten.

Slechts een doekje voor het bloeden<sup>[69]</sup>? Staten die gezichtsverlies willen voorkomen? Die de stemmen van de kiezers niet willen verliezen door de beelden van honderden zeemigranten op televisie? Mensensmokkelaars die hun aanpak veranderen? Smokkelroutes die zich verleggen? Uiteraard allemaal mogelijk. Toch is *EU Nafvor Med* de eerste operatie die effectief inzet op het bestrijden van mensensmokkelaars en het probleem alvast bij de bron (of althans één van de bronnen) wenst aan te pakken. Voorlopig het voordeel van de twijfel waard.

---

[69] The Economist, 'European Union Ministers are Turning Their Navies on the Mediterranean Migrant Traffickers,' 19 mei 2015, <http://www.economist.com/news/europe/21651693-european-union-ministers-are-turning-their-navies-mediterranean-migrant-traffickers-stop>



# 6 | Vervolging en bestraffing van moderne piraterij: pijnpunten en mogelijke oplossingen

Klaas Willaert\*

## 1. Situering

Piraterij is in de loop der tijden serieus geëvolueerd. Vanaf het ogenblik dat de zeeën en oceanen voor de handel werden gebruikt, is er sprake geweest van zee-roof<sup>[1]</sup>. Het roept bij vele mensen romantische beelden op van piraten, die met een ooglap, een mes tussen de tanden en eventueel zelfs een houten been andere schepen enterden en steeds op zoek waren naar schatten. Nu is het in werkelijkheid veeleer een verhaal van diefstal, menselijk leed, verhoogde beveiligingsmaatregelen<sup>[2]</sup> en verzekeringspremies, alternatieve routes en daarmee gepaard gaande economische verliezen. In de moderne piraterij zijn de sabels ingeruild voor AK-47's en de typische piratenschepen, varend onder een doodskopvlag, voor kleine motorboten. Het betreft een volledig nieuwe vijand, die zich steeds beter weet te organiseren en voornamelijk opereert in gebieden waar de rechtsorde tekort komt en de pakkans laag ligt. In tijden waarin het maritiem transport één van de steunpilaren uitmaakt van onze wereldeconomie (en meer dan driekwart van de wereldhandel vertegenwoordigt), is het dan ook niet onlogisch dat er wereldwijd een grote bezorgdheid heerst omtrent deze problematiek en dat men steeds op zoek is naar een nieuw beleid, efficiënte methodes of doeltreffende operaties om piraterij te bestrijden.

Bij de bestrijding van de hedendaagse piraterij kunnen diverse pijnpunten geïdentificeerd worden: een gebrek aan middelen en capaciteiten bij de omliggende

---

\* Assistent Vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht, Universiteit Gent.

[1] Zie R. HAYWOOD en R. SPIVAK, *Maritime piracy*, New York, Routledge, 2012, 23-38; D. HELLER-ROAZEN, *The enemy of all: piracy and the law of nations*, New York, MIT Press, 2009, 13-22; A. KONSTAM, *Piracy: The Complete History*, Oxford, Osprey, 2008, 10-22.

[2] Zie bijdrage van Walter P. Verstrepen in dit boek.

kuststaten, een onaangepaste internationaalrechtelijke definitie en ontoereikende (juridische) bestrijdingsinstrumenten zijn slechts enkele prominente spelbrekers<sup>[3]</sup>. Over het algemeen kan echter gesteld worden dat vooral de moeilijkheden op vlak van vervolging en bestraffing meer dan eens roet in het eten strooien. Het opzet van deze bijdrage is om enkele van de belangrijkste problemen die zich manifesteren bij de vervolging en bestraffing van piraterijmisdriven te belichten en vervolgens mogelijke oplossingen of verbeteringen naar voor te schuiven. Daarbij komen respectievelijk de uitleveringsproblematiek, de moeilijkheden op vlak van bewijs, het probleem van uiteenlopende straffen en de zoektocht naar creatieve oplossingen inzake bevoegde rechtshoven aan bod. In een beknopte conclusie worden ten slotte de voornaamste bevindingen geformuleerd en wordt de haalbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde oplossingen nog eens geëvalueerd.

## 2. Uitleveren of zelf vervolgen: een complexe afweging

De uitleveringsproblematiek, die zeer relevant is in het kader van de wereldwijde piraterijbestrijding, betreft een heel penibel punt<sup>[4]</sup>. De vereiste medewerking van de betrokken landen blijft soms achterwege en dit geeft aanleiding tot een stijgend gevoel van straffeloosheid. Steeds meer piraten komen na het plegen van misdrijven terug op vrije voeten, omdat het rechtssysteem in bepaalde staten te wensen overlaat. Volgens het *Internationaal Zeerechtverdrag* komt het toe aan de vlaggenstaat van het schip dat het vaartuig heeft aangehouden en de piraten heeft gearresteerd om een passende straf uit te spreken, al geldt geen

---

[3] Zie o.a. R. C. BECKMAN, 'Do we need a new convention on piracy and armed robbery against ships?' in A. CHIRCOP (ed.), *The regulation of international shipping: international and comparative perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 77-96; P. A. BUHLER, 'New struggle with an old menace: towards a revised definition of maritime piracy', *Currents: International Trade Law Journal* 1999, 61-70; M. S. KARIM, 'Is there an International Obligation to prosecute Pirates?', *Netherlands International Law Review* 2011, 387-407; R. P. KELLEY, 'UNCLOS, but No Cigar: Overcoming Obstacles to the Prosecution of Maritime Piracy', *Minnesota Law Review* 2010, 2285-2317.

[4] Zie o.a. A. ADEMUN-ODEKE, 'Jurisdiction by Agreement over Foreign Pirates in Domestic Courts', *University of San Francisco Maritime Law Journal* 2011, 35-64; J. A. ROACH, 'General problematic issues on exercise of jurisdiction over modern instances of piracy' in C. R. SYMMONS (ed.), *Selected contemporary issues in the law of the sea*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 128-131.

vervolgingsverplichting<sup>[5]</sup>. De praktijk wijst echter uit dat men, via onderlinge overeenkomsten of *memoranda of understanding*, vaak plaatselijke landen inschakelt om de misdadigers te vervolgen en bestraffen<sup>[6]</sup>. Zo worden piraten, die door oorlogsschepen van derde staten werden opgepakt in de Golf van Aden of in de buurt van de Somalische kust, vaak naar landen als Kenia, Tanzania, Mauritius of de Seychellen overgebracht om veroordeeld te worden, aangezien het dikwijls onmogelijk is om deze telkens naar het grondgebied van de betreffende vlaggenstaat te transporteren en daar te berechten<sup>[7]</sup>. Vele westerse landen willen op die manier (en via het toepassen van 'catch and release') ook vermijden dat piraten in hun land worden binnengebracht en vervolgens politiek asiel aanvragen, wat al een iets minder eerbaar excuus is om hun internationale plicht te verzuimen<sup>[8]</sup>.

---

[5] Zie artikel 105 Internationaal Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982, *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 3.

[6] Voorbeelden in deze context betreffen de briefwisselingen van de Europese Unie met de regeringen van Kenia (dat stilaan het imago van internationaal piraterijtribunaal heeft gekregen) en de Seychellen, waarin afspraken worden gemaakt omtrent de overdracht en berechting van (door EU NAVFOR) gearresteerde piraten (alsmede in beslag genomen goederen) (zie Briefwisseling tussen de Europese Unie en de regering van Kenia van 6 maart 2009 betreffende de voorwaarden en nadere bepalingen voor de overdracht door EUNAVFOR aan Kenia van personen die verdacht worden van piraterij, en die worden vastgehouden door de door de Europese Unie geleide marine (EUNAVFOR), alsmede van in beslag genomen goederen die in handen zijn van EUNAVFOR, en voor de behandeling van deze personen en goederen na de overdracht, *Pb.L.* 79/94, 25 maart 2009; Briefwisseling tussen de Europese Unie en de Republiek der Seychellen van 21 november 2009 betreffende de voorwaarden en nadere bepalingen voor de overdracht door EUNAVFOR aan de Republiek der Seychellen van personen die verdacht worden van piraterij of gewapende roofovervallen en voor de behandeling van deze personen en goederen na de overdracht, *Pb.L.* 315/37, 2 december 2009).

[7] Zie Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 10-11; o.a. *Republic vs. Barre Ali Farah et al.*, Chief Magistrate's Court Mombasa 1 februari 2010, CR 3601/2009; *Republic vs. Hassan Jama Haleys et al.*, High Court of Kenya 15 juli 2010, CA 105/2010; *Republic vs. Farad Ahmed Jama et al.*, Supreme Court of Seychelles 2 november 2012, CR 16/2012.

[8] Ter illustratie: in 2008 adviseerde de *Foreign and Commonwealth Office* van het Verenigd Koninkrijk de *Royal Navy* om piraten met bepaalde nationaliteiten niet meer aan te houden, aangezien deze asiel zouden kunnen aanvragen op basis van Britse mensenrechtenregelgeving indien hun nationale wetgeving onmenselijke straffen (executie, marteling, ...) heeft vastgelegd voor piraterij ('Pirates can claim UK asylum', *The Sunday Times*, 13 april 2008).

Toch kan niet gesteld worden dat de grote zeemachten, die met oorlogsschepen rond de Hoorn van Afrika aanwezig zijn, hun verantwoordelijkheid altijd afschuiven op andere landen en dient gewezen te worden op verschillende strafrechtelijke procedures van westerse landen tegen piraten (zie o.a. Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 10-11; Rechtbank Rotterdam 17 juni 2010, *NJFS* 2010, 230; *United States of America vs. Mohamed Ali Said et*

De Seychellen en Kenia vormen de twee grootste fora voor piraterij en voorzien in de vervolging en bestraffing van een significant deel van de Somalische piraten<sup>[9]</sup>. Als rechtvaardiging voor de vervolging in derde landen wordt vaak de samenwerkingsplicht uit artikel 100 van het *Internationaal Zeerechtverdrag*<sup>[10]</sup> aangehaald, aangezien een uitsluitende bevoegdheid voor de vlaggenstaat van het arresterend schip niet lijkt te stroken met de sterke verplichting van onderlinge coöperatie tussen de verdragsstaten. Niettemin valt het volgens sommigen te betwijfelen of deze handelswijze wel volledig in overeenstemming is met artikel 105 van het *Internationaal Zeerechtverdrag*. Er ontstonden nogal wat academische discussies omtrent de correcte interpretatie van de vervolgingsbevoegdheid uit dit verdragsartikel: sommigen zien het als een exclusieve en verplichte bevoegdheid voor de vlaggenstaat van het schip dat de piraten heeft aangehouden, waardoor er geen overdracht van de gearresteerde piraten aan derde landen mogelijk zou zijn, terwijl anderen ervan uitgaan dat het slechts een permissieve, discretionaire bepaling betreft en dat de betrokken staat uiteindelijk beslist of ze de zeerovers zelf wenst te vervolgen<sup>[11]</sup>. De bewoording van artikel 105 *Internationaal*

---

*al.*, District Court of Virginia 17 augustus 2010, CR 2 - 10cr57/2010; *United States of America vs. Mohammed Modin Hasan et al.*, District Court of Virginia 28 oktober 2010, CR 2 - 10cr56/2010; Corr. Brussel 29 juni 2011, Omar Mohammed Abdiwahad).

[9] De Somalische rechtbanken veroordelen uiteraard de meeste piraten en verzorgen meer dan dubbel zoveel berechtingen als de rest van de wereld samen, maar aangezien dit steeds vervolgingen op basis van nationaal recht betreffen, is dit niet onmiddellijk vergelijkbaar. Er bestaat in elk geval zeer weinig gedetailleerde informatie omtrent de verschillende rechtszaken en de uitgesproken sancties, en er heerst bovendien twijfel omtrent de effectieve uitvoering van de celstraffen.

Op 1 juli 2013 ontvingen Kenia en de Seychellen reeds respectievelijk 157 en 133 verdachten, die door andere landen werden overgedragen. Bij Mauritius en Tanzania lag dit een stuk lager en bedroeg het cijfer slechts 12 (zie Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 10-11; A. COLE, *Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have we Learned?*, INEGMA, s.l., 2013, 1; E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 8-9).

[10] Artikel 100 *Internationaal Zeerechtverdrag* van de Verenigde Naties van 10 december 1982, *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 3.

[11] Zie E. KONTOROVICH, 'A Guantanamo on the sea: The difficulties of prosecuting pirates and terrorists', *California Law Review* 2010, 243-276; A. MURDOCH, 'Recent legal issues and problems relating to acts of piracy off Somalia' in C. R. SYMMONS (ed.), *Selected contemporary issues in the law of the sea*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 152-154; J. A. ROACH, 'General problematic issues on exercise of jurisdiction over modern instances of piracy' in C. R. SYMMONS (ed.), *Selected contemporary issues in the law of the sea*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 128-131; M. ROUGER, *La piraterie maritime*, Brussel, Larcier, 2011, 109-110; T. TREVES, 'Piracy, Law of the Sea and Use of Force: Developments off the coast of Somalia', *European Journal of International Law* 2011,

*Zeerechtverdrag* lijkt ons evenwel voldoende duidelijk: het overdragen van aangehouden piraten aan andere staten, om ze vervolgens daar te vervolgen en be-rechten, wordt weliswaar niet expliciet voorzien, maar ook allerminst uitgesloten of verboden<sup>[12]</sup>. Artikel 105 vormt dus geen obstakel voor dit wijdverspreid fenomeen, maar een duidelijkere bepaling of een algemeen aangenomen interpretatie is wel wenselijk om problemen en discussies in de toekomst te vermijden. Door de praktische moeilijkheden lijkt de praktijk evenwel aanvaardbaar en alleszins een betere oplossing dan de piraten zomaar terug in vrijheid te moeten stellen. Het ‘*catch and release*’-fenomeen en de daaraan gekoppelde grote kans op straffeloosheid worden namelijk (logischerwijze) opgenomen in de *risk-reward*-analyse van piraten, wat absoluut nefast is en de criminele activiteiten aanmoedigt. De hoge recidivecijfers bij aangehouden piraten tonen duidelijk aan dat het afschrikwekkend effect van een arrestatie vaak veel te laag ligt. Op z’n best zorgt de ‘*catch and release*’-aanpak voor het in beslag nemen of vernietigen van de middelen van de piraten, maar door het achterliggend financieel netwerk en de voortdurende aanstroom van wapens en materiaal blijft de ontradende impact tijdelijk en bijgevolg verwaarloosbaar.

In elk geval betreft de keuze tussen het uitleveren of zelf vervolgen van de aangehouden piraten een moeilijke afweging, omdat de voorkeur voor wat de bewijsvoering, de transportkosten en het vermijden van de schijn van straffeloosheid betreft (aangezien het bij een berechting aan de andere kant van de wereld vaak ontbreekt aan een signaalfunctie ten aanzien van de lokale piraten), lijkt uit te

---

402; H. TUERK, *Reflections on the contemporary law of the sea*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 95-96.

[12] De tekst van het artikel luidt als volgt: ‘*On the high seas, or in any other place outside the jurisdiction of any State, every State may seize a pirate ship or aircraft, or a ship or aircraft taken by piracy and under the control of pirates, and arrest the persons and seize the property on board. The courts of the State which carried out the seizure may decide upon the penalties to be imposed, and may also determine the action to be taken with regard to the ships, aircraft or property, subject to the rights of third parties acting in good faith*’ (artikel 105 Internationaal Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982, *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 3).

Daarnaast moet nog opgemerkt worden dat in de eerste piraterijzaak in Kenia, waarbij 10 Somalische zeerovers door de Amerikaanse marine werden gearresteerd en aan de Oost-Afrikaanse staat werden overgedragen voor berechting, het Keniaans Hooggerechtshof het hoger beroep in de zaak afwees en stipuleerde dat de Keniaanse rechtbanken volgens het internationaal recht (meer bepaald het Internationaal Zeerechtverdrag) over jurisdictie beschikken om buitenlandse piraten, die buiten het grondgebied (en door een andere staat) opgepakt zijn, te vervolgen, waarmee het een belangrijk precedent zette (*Republic vs. Hassan Mohamud Ahmed*, High Court of Kenia 12 mei 2009, CA 198-207/2008).

gaan naar een berechting ter plaatse of in één van de buurlanden<sup>[13]</sup>. Ook wordt op die manier een alternatief gegeven aan de vlaggenstaten die piraten hebben aangehouden en kan dus ook op een andere (vaak minder omslachtige) wijze in de vervolging en bestraffing worden voorzien, wat de mogelijkheden aanzienlijk vergroot. Anderzijds kunnen echter, zoals reeds meermaals benadrukt, vragen gesteld blijven worden bij de capaciteiten en de gerechtelijke organisatie van de omliggende landen, met het oog op de berechting van de talloze gevallen van piraterij waarmee ze te maken krijgen. Een gebrek aan middelen, wat zich voornamelijk manifesteert door een te kleine judiciële en penitentiaire capaciteit, blijkt het probleem in grote mate te stuwven<sup>[14]</sup>. De rechtshandhaving wordt in vele Afrikaanse landen gekenmerkt door een gebrek aan efficiëntie, wijdverspreide corruptie en misplaatste prioriteiten, waardoor (althans in bepaalde staten) de overgrote meerderheid van de piraten terug op vrije voeten belandt, en daar lijkt niet snel verandering in te komen. Los daarvan moet wel benadrukt worden dat de aangehaalde *memoranda of understanding*, die de verantwoordelijkheden van de betrokken staten beschrijven op vlak van opsluiting, onderzoek en vervolging, veeleer als principeakkoorden vallen aan te merken en niet juridisch bindend zijn. In de praktijk hoeven de staten zich dus niet in alle omstandigheden aan deze afspraken te houden en kan op elk moment een overdracht aan een ander land onderhandeld worden, waardoor de *memoranda of understanding* als politieke verklaringen moeten worden beschouwd.

### 3. Vraagstukken op vlak van bewijs

In het kader van bewijsvoering treden er ook moeilijkheden op: piraten worden vaak ver van de oorspronkelijke locatie en lang na de effectieve piraterijaanval aangehouden, wat nefaste gevolgen heeft en een vervolging en bestraffing op basis van onweerlegbare bewijzen serieus bemoeilijkt<sup>[15]</sup>. Wanneer er geen betraping op heterdaad is, dient men vooral te steunen op getuigenissen, maar de

---

[13] Zie M. ROUGER, *La piraterie maritime*, Brussel, Larcier, 2011, 126; H. TUERK, *Reflections on the contemporary law of the sea*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 96.

[14] Zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011); Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012).

[15] Zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011), 24-25; E. KONTOROVICH, 'A Guantanamo on the sea: The difficulties of prosecuting pirates and



getuigen, die in principe bestaan uit de kapitein en crew van het aangevallen schip, kunnen meestal niet aanwezig zijn bij de lokale berechtingen of kampen in elk geval met een moeilijk te overbruggen taalbarrière. Vingerafdrukken of DNA-materiaal zijn dan logischerwijze weer niet aanwezig bij loutere aanvalspogingen, die een groot deel van de misdrijven uitmaken. Net zoals openbaar aanklagers liever geen zaak aannemen waarvan men niet zeker weet dat een veroordeling plausibel is, zullen staten in dezelfde situatie ook niet zo happig zijn om aangehouden piraten te gaan vervolgen, aangezien de daaraan verbonden kosten en inspanningen niet te onderschatten zijn. Bij westerse vlaggenstaten manifesteert dit effect zich nog veel duidelijker, aangezien er ook rekening moet worden gehouden met transportkosten en andere logistieke uitgaven om de piraten over te brengen en spaak gelopen vervolgingen op de koop toe tot asielaanvragen kunnen leiden. Uit vrees daarvoor laat men sterke aanwijzingen soms links liggen en acht men degelijke bewijzen meer dan eens onvoldoende, waardoor het snel duidelijk wordt dat bewijsvoering, wat van cruciaal belang is voor de vervolging, een heikel punt vormt in piraterijzaken.

Zoals aangetoond, vereist een vlotte vervolging en bestrafing nagenoeg een betrapping op heterdaad, aangezien het bewijsmateriaal anders vaak niet volstaat om de staten aan te zetten tot het berechten van de piraten op eigen bodem. Dergelijke betrapping op heterdaad is echter zeer moeilijk te realiseren en komt praktisch nooit voor, waardoor er steeds meer stemmen opgaan om de drempel te verlagen en de intentie tot het plegen van een piraterijdaad reeds als voldoende basis te beschouwen om te vervolgen<sup>[16]</sup>. Hoewel deze suggestie inderdaad veel praktische problemen zou oplossen, is het vanuit juridisch oogpunt zeer bedenkelijk: enerzijds zal er geen universele jurisdictie gelden, aangezien deze feiten niet als misdrijf worden aanzien in het internationaal gewoonterecht of beschreven staan in gecodificeerd internationaal recht, en anderzijds lijkt het concept van vervolging op basis van een loutere intentie controversieel in het licht van verschillende algemene rechtsbeginselen. Net daarom vormt het inzetten van

---

terrorists', *California Law Review* 2010, 262-266; 'CSI Somalia', *Maritime Security Review*, 30 juni 2011.

[16] Zo riep de *UN Special Adviser on Legal Issues Related to Somali Piracy* staten op om dit strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving, aangezien in zijn rapport duidelijk werd aangetoond dat er meestal geen vervolgingen voortvloeiden uit piraterijaanvallen die niet op heterdaad werden afgebroken, wat helaas de overgrote meerderheid van de incidenten betreft (zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011), 24-25).

zogenaamde ‘*equipment articles*’, een mildere variant die toch even doeltreffend kan blijken, een betere oplossing en kan het gebruik daarvan overwogen worden.

De term ‘*equipment articles*’ werd in het leven geroepen door Eugene Kontorovich, die daarmee doelt op regels die een schuldvermoeden creëren in hoofde van de bemanning van schepen met specifiek materiaal aan boord, indien deze zich bevinden in bepaalde delen van de volle zee die door piraterij geteisterd worden<sup>[17]</sup>. De oorsprong van dit juridisch concept kan gesitueerd worden in de 19<sup>de</sup>-eeuwse slavenhandel, aangezien slavenschepen op de terugvaart weldege-lijk als dusdanig te herkennen waren, maar deze door de afwezigheid van de ‘la-ding’ toch niet zo makkelijk op die manier te kwalificeren waren<sup>[18]</sup>. Ook in de strijd tegen overzeese drugstrafiek werden *equipment articles* reeds toegepast<sup>[19]</sup>. De nuance ten opzichte van het hiervoor besproken idee (het strafbaar stellen van de loutere intentie tot het plegen van een piraterijdaad) zit hem in het feit dat deze regels zich situeren op het niveau van de bewijsvoering, waardoor ze dienen ter staving van de reeds gedefinieerde internationale misdaad ‘piraterij’ en derhalve geen nieuwe misdrijven constitueren. Het betreft hier met andere woorden geenszins de criminalisering van het bezit van bepaald materiaal als een nieuw misdrijf, maar een louter faciliterende ingreep met betrekking tot de bewijsvoering voor een reeds bestaand misdrijf. Op basis van de uitrusting van het schip en het aanwezig materiaal wordt besloten dat het om piraten (en niet om vissers) gaat en op die manier kan men de schuld van de bemanning bewijzen, wat veel praktischer en haalbaarder lijkt dan een betrapting op heterdaad. Door deze regels te implementeren (wat best zou gebeuren in internationale context, zodat er collectief op dezelfde wijze kan worden gehandeld)<sup>[20]</sup>, kan een

[17] Zie E. KONTOROVICH, *Equipment articles for the prosecution of maritime piracy*, One Earth Future Foundation, s.l., 2010, 1.

[18] Zie L. BETHELL, ‘The Mixed Commissions for the Suppression of the Transatlantic Slave Trade in the Nineteenth Century’, *Journal of African History* 1966, 86; E. KONTOROVICH, *Equipment articles for the prosecution of maritime piracy*, One Earth Future Foundation, s.l., 2010, 2-4.

[19] Zie o.a. 46 USCA §70502 (c) (1); 18 USC §2285.

[20] Door dergelijke regels in te voeren via een multilateraal verdrag kan de uniformiteit gegarandeerd worden en wordt ook vermeden dat alle opgepakte piraten naar slechts enkele landen, die via nationale wetgeving unilateraal in deze regels hebben voorzien, worden overgebracht voor berechting. Maar voor de invoering van dit concept via een multilateraal verdrag zou het akkoord van heel wat staten nodig zijn, waardoor de effectieve implementatie lang op zich kan laten wachten. Daarom wordt het alternatief van een reeks bilaterale verdragen tussen de Somalische regering en de vervolgende staten, of de introductie van *equipment articles* via resoluties van de VN Veiligheidsraad (waardoor het op directe wijze aan de internationaalrechtelijke misdaad zou kunnen worden gelinkt),

grote stap worden gezet richting efficiënte vervolging en bestrafing, aangezien (in de praktijk overduidelijk als dusdanig aan te merken) piratenschepen door het huidige internationaal recht niet automatisch op die manier gekwalificeerd kunnen worden en een berechting van de opvarenden dus niet zomaar mogelijk is. Het blijft evenwel een controversieel concept en niet iedereen is overtuigd van de wenselijkheid en rechtsgeldigheid ervan. In elk geval zouden er strikte grenzen moeten worden gesteld en zouden alleen overduidelijke aanwijzingen, die elke twijfel omtrent de kwade bedoelingen van de opvarenden wegnemen, als voldoende bewijs mogen dienen<sup>[21]</sup>. Ook de specifieke zones waarin deze regels gelden moeten voldoende nauwkeurig afgebakend en gedefinieerd worden en het is van cruciaal belang dat er geen automatische schuldvermoedens worden gekoppeld aan het bezit van bepaald materiaal, aangezien alles in zijn context en in samenhang met de andere relevante elementen moet worden beoordeeld. De vermoedens dienen uiteraard ook altijd weerlegbaar te zijn, zodat de bewijslast bij de openbaar aanklagers van de vervolgende staten blijft liggen<sup>[22]</sup>.

Ondanks dat er op politiek vlak niet openlijk gepleit wordt voor het invoeren van *equipment articles*, kent het concept in de juridische en academische wereld veel aanhang<sup>[23]</sup>. Het blijft weliswaar moeilijk om de implementatie van een dergelijk

---

naar voor geschoven (zie E. KONTOROVICH, *Equipment articles for the prosecution of maritime piracy*, One Earth Future Foundation, s.l., 2010, 6-7).

[21] De typische lichte ladders met haken zijn bijvoorbeeld duidelijk gemaakt om een groter schip te enteren tijdens een piraterijaanval en hebben geen enkel praktisch nut voor een doodgewone visser. Een AK-47 daarentegen duidt nog niet onmiddellijk op piraten, aangezien vissers dergelijke wapens soms ook bij zich dragen om zich tegen piraten te kunnen beschermen. In combinatie met ladders, granaatwerpers, weinig of geen voedsel of vers water (wat wijst op de aanwezigheid van een moederschip) ligt het natuurlijk wel anders en veel (om niet te zeggen alles) hangt dus af van de context. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat het vastleggen van de lijst van indicaties (materiaal aan boord, uitrusting van het vaartuig) in nauw overleg gebeurt met (ervaringsdeskundigen uit) de scheepvaartsector en specialisten op vlak van maritieme beveiliging (zie E. KONTOROVICH, *Equipment articles for the prosecution of maritime piracy*, One Earth Future Foundation, s.l., 2010, 6).

[22] Dit kan bijvoorbeeld van groot belang zijn indien het om gevangen bemanningsleden gaat op een gekaapt schip, dat vervolgens als moederschip voor de piraten fungeert, of bij het aanhouden van minderjarigen, die niet legaal kunnen worden veroordeeld op basis van universele jurisdictie. Het lijkt niet meer dan logisch dat deze personen de mogelijkheid moeten krijgen om hun onschuld te bewijzen.

[23] Via deze weg kreeg het zelfs al navolging in enkele rechtszaken in de Seychellen, waarbij piraten, eerder dan voor het uitvoeren van gewelddadige kapingsdaden, zoals bij een traditionele vervolging het geval is, veroordeeld werden voor het bedienen van een piratenschap. Er bestond geen link met een specifieke piraterijaanval en men baseerde zich dus enkel op het aanwezig materiaal en de specifieke omstandigheden om de piraten

idee mogelijk te maken via internationale akkoorden, waardoor het vaak praktischer is om de rechters simpelweg wat meer vrijheid te geven op vlak van bewijs, zonder daarbij een beroep te doen op wettelijk vastgelegde *equipment articles*. De keerzijde van een dergelijke pragmatische oplossing zou dan op zijn beurt wel de grote willekeur zijn: verschillende rechters in uiteenlopende landen beslissen eenzijdig welke aanwijzingen en omstandigheden als bewijs kunnen worden aangemerkt, wat zeer problematisch is en ervoor zorgt dat de uniformiteit ver zoek is. Verschillende werkwijzen en standaarden worden gevormd en de rechtszekerheid en gelijkheid worden zo serieus aangetast. Het staat mogelijk ook haaks op het legaliteitsbeginsel en het principe van '*foreseeability*' uit het internationaal strafrecht, dat bepaalt dat een individu niet kan worden vervolgd op basis van een misdrijf waarvan het bestaan hem/haar redelijkerwijze niet bekend was op het ogenblik van het plegen van de feiten. In dat opzicht lijkt de effectieve codificatie en implementatie van *equipment articles*, ondanks de moeilijkheden die er ongetwijfeld mee gepaard zouden gaan, dus toch de beste optie te zijn.

#### 4. Het probleem van uiteenlopende straffen

Een andere penibele problematiek betreft de zeer uiteenlopende straffen voor piraterijmisdrijven, wat niet alleen veroorzaakt wordt door niet op elkaar afgestemde nationale strafbepalingen<sup>[24]</sup>, maar zich ook manifesteert door contrasterende percepties en beoordelingen van de rechters in de verschillende staten of regio's<sup>[25]</sup>. Internationale misdrijven worden vaak berecht door internationale tribunalen, maar voor piraterij is dit niet het geval, wat ongewenste gevolgen

---

te berechten. De rechter verwees op die manier naar het concept van *equipment articles* en de Seychellen manifesteren zich zo als een ware pionier op vlak van moderne piraterijvervolgning (zie o.a. *Republic vs. Mohamed Abdi Jama et al.*, Supreme Court of Seychelles 25 juli 2012, CR 53/2011).

[24] Verschillen tussen het beleid en de nationale wetgeving van vervolgende landen verklaren zeker ook een deel van de grote variatie in uitgesproken straffen. Ter illustratie: in België hanteert men een basisstraf van tien tot vijftien jaar cel voor piraterij, terwijl in de Verenigde Staten een levenslange celstraf wordt vooropgesteld (zie artikel 4 Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee, BS 14 januari 2010, 1485; 18 USC §1651).

[25] Zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 14.

met zich meebrengt<sup>[26]</sup>. Aangezien het om de bestrafning van een uniforme categorie misdadigers gaat, die gelijkaardige misdrijven plegen binnen eenzelfde geopolitieke context, roept dit onmiddellijk vragen op inzake gelijkheid en rechtvaardigheid. Nationale rechtbanken treden op als vertegenwoordigers van de internationale rechtsorde en het is bijgevolg problematisch dat er zich een grote dispariteit in de uitgesproken veroordelingen ontwikkelt, die niet verantwoord of verklaard kan worden door de karakteristieken van de gepleegde misdrijven<sup>[27]</sup>. Gelet op de (hiervoor besproken) veelvuldige overdracht van gearresteerde piraten, een mogelijkheid waar de staten in alle vrijheid al dan niet kunnen voor kiezen, wordt de willekeur enkel maar groter<sup>[28]</sup>. Ter illustratie: de Seychellen en Kenia voorzien in de vervolging en bestrafning van een significant deel van de Somalische piraten, maar in de Seychellen ligt de gemiddelde celstraf bijna dubbel

---

[26] Piraterij betreft één van de oudste internationale misdrijven en was de eerste (en voor lange tijd ook de enige) misdaad waaraan universele jurisdictie werd verbonden. Het probleem van uiteenlopende straffen was in de 18<sup>de</sup> en 19<sup>de</sup> eeuw echter niet aan de orde: de normale straf voor piraterij betrof de executie en het internationaal recht liet zelfs toe dat er onmiddellijk dodelijk geweld werd ingezet indien men geconfronteerd werd met piraten. Deze harde aanpak werd gemilderd toen de doodstraf in de meeste landen werd afgeschaft, maar bleef in sommige landen toch nog altijd navolging kennen. Omstreeks de eeuwwisseling trad China nog hardhandig op tegen piraterij, waarbij in vier grote rechtszaken tweemaal de doodstraf werd opgelegd en op een bepaald moment maar liefst dertien piraten geëxecuteerd werden (zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons – Faculty Working Papers* 2012, 6-7; L. ZHU, 'The Chinese Universal Jurisdiction Clause: How Far Can it Go?', *Netherlands International Law Review* 2005, 85; K. ZOU, 'New Developments in the International Law of Piracy', *Chinese Journal of International Law* 2009, 342-344).

[27] Gelet op de universele jurisdictie die aan deze internationaalrechtelijke misdaad vasthangt, kunnen verschillen tussen opgelegde straffen in diverse landen immers gezien worden als variaties binnen eenzelfde rechtssysteem (zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons – Faculty Working Papers* 2012, 4-5; Q. WRIGHT, 'War Criminals', *American Journal of International Law* 1945, 280-282).

[28] Wanneer Frankrijk ervoor opteert om een door een Frans oorlogsschip opgepakte piraat over te dragen aan de gerechtelijke autoriteiten van de Seychellen, wordt de verwachte straf bijvoorbeeld verdubbeld, aangezien de gemiddelde celstraf in Frankrijk zeven jaar bedraagt, terwijl dat in de Seychellen rond de vijftien jaar draait. Een gelijkaardige uitlevering van de Verenigde Staten aan Kenia zorgt daarentegen voor een gigantische reductie: in de VS is een levenslange celstraf zeer plausibel, terwijl de gemiddelde celstraf in Kenia ruwweg negen jaar bedraagt. Het al dan niet overdragen van opgepakte piraten en de staat waaraan deze uitgeleverd worden, hebben dus een zeer grote impact op de uitgesproken straf (zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons – Faculty Working Papers* 2012, 6).

zo hoog als in Kenia<sup>[29]</sup>. Uit onderzoek blijkt dat men bij het bepalen van de strafmaat nagenoeg enkel afgaat op nationale precedentes en lokale gewoonten, zonder te letten op internationaalrechtelijke bestraffingen in andere fora<sup>[30]</sup>. Door een gemeenschappelijke, universele standaard inzake strafmaat in te voeren en aan te houden, kunnen dergelijke delicate problemen vermeden worden. Rechters behouden uiteraard hun discretionaire bevoegdheid en blijven vrij in hun oordeel, maar door in elk land van bovenaf bepaalde richtsnoeren mee te geven aan de rechterlijke instanties die met piraten te maken krijgen, kan ongetwijfeld een hogere graad van gelijkheid gerealiseerd worden en worden grote inconsistenties of onrechtvaardige uitschieters op die manier vermeden. Een minimum aan uniformiteit en coherentie bij de berechting is immers niet alleen cruciaal met het oog op de rechtvaardigheid, maar is ook zeer belangrijk in het kader van de ontmoediging en preventie van piraterij<sup>[31]</sup>.

Er rest dan natuurlijk nog de vraag wat de meest passende straf is voor deze internationale misdaad: zowel het vergeldend als het ontradend effect moeten daarbij in acht worden genomen en het zal, gelet op de net beschreven grote deviaties en de uiteenlopende standaarden inzake strafmaat in de verschillende staten, in elk geval moeilijk zijn om een globale consensus hierover te bereiken. De staten zelf zullen veel meer belang hechten aan de verticale gelijkheid qua bestraffing

---

[29] Het globaal gemiddelde bedraagt ongeveer zestien jaar, maar de deviatie hierop kan zeer groot zijn. In de Seychellen leunt men dicht aan tegen het wereldwijd gemiddelde, terwijl de gemiddelde celstraf in Kenia maar de helft daarvan bedraagt. De rechters in de Seychellen, die door de Somalische piraterij zware economische gevolgen (sterke daling van visserij en toerisme) ondervonden, nemen deze negatieve impact op in hun beoordeling en zien het als hun verantwoordelijkheid om strenge straffen op te leggen, in de hoop zo de problematiek te bedwingen. De wettelijke maximumstraf ligt op zijn beurt wel veel hoger in Kenia (zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 11-14).

[30] Zelfs wanneer vervolgd wordt op basis van universele jurisdictie, wordt er nooit verwezen naar de straffen die in andere landen werden uitgesproken voor gelijkaardige feiten, al wordt in de meeste gevallen wel rekening gehouden met dezelfde verzwarende (hoge graad van geweld, voltooiingsgraad van de aanval, ...) en verzachtende omstandigheden (jonge leeftijd, blanco strafblad, slechte levenssituatie, ...) (zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 13-15).

[31] Zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 2; J. MEERNIK, 'Sentencing Rationales and Judicial Decision Making at the International Criminal Tribunals', *Social Science Quarterly* 2011, 600.

binnen hun eigen rechtssysteem dan aan de horizontale gelijkheid tussen de verschillende landen wereldwijd<sup>[32]</sup>. Een bepaalde strafmaat kan immers enkel in relatie tot de straffen op andere misdrijven worden vastgesteld en de bestrafingsnormen lopen wereldwijd sterk uiteen, waardoor veeleer naar de andere internationaalrechtelijke misdrijven zou moeten worden gekeken om een referentiekader te vormen. In een hiërarchie met oorlogsmisdaden en genocide lijkt piraterij, mits een abstracte appreciatie van de ernst van de misdaad (ondanks de niet te onderschatten globale gevolgen), onderaan te moeten worden gerangschikt, waardoor lagere straffen van vijf tot tien jaar (en niet gemiddelde of bovengemiddelde straffen) het best de zwaarwichtigheid van de misdaad reflecteren. Gelet op het groot fortuin dat piraten, die zich vaak in extreem arme (en daardoor met de mogelijke criminele opbrengsten enorm contrasterende) levensomstandigheden bevinden, kunnen maken en het comfort en de levenskwaliteit in een westerse gevangenis<sup>[33]</sup>, moet evenwel ook rekening gehouden worden met het ontradend effect van de straf, waardoor een (lichte) optrekking aan te raden valt. Het is evenwel duidelijk dat het nastreven van globale gelijkmatige straffen een moeilijke taak betreft. De uiteenlopende sancties in verschillende landen zorgen er bovendien voor dat de hierboven besproken transfers van aangehouden piraten, die veeleer als simpele, pragmatische oplossingen bedoeld zijn, in werkelijkheid uitgegroeid zijn tot zwaarwichtige maatregelen met cruciale gevolgen voor de mogelijke strafmaat. Daarom gaan er, naast de voor de hand liggende oproepen om de nationale rechtssystemen van de betrokken landen te helpen

---

[32] Zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 19-20.

[33] Getuigenissen van Somalische piraten die hun gevangenisstraf uitzitten in westerse landen wijzen uit dat een mogelijke opsluiting in Europa of de VS vaak helemaal geen afschrikwekkend effect teweegbrengt. Een in Hamburg berechte piraat verklaarde dat hij voor geen geld ter wereld terug naar Somalië zou willen gaan en dat zijn arrestatie het beste was wat hem ooit is overkomen. Voor piraten met iets meer heimwee betreft het nog altijd een mooie troostprijs voor een mislukte piraterijaanval of kaping. Zelfs dichter bij huis bestaan er gevangeniscomplexen (vaak ondersteund door de UNODC in het kader van het *Counter Piracy Programme*) die voor de gemiddelde Somaliër als paradijselijk worden ervaren, gelet op de voeding, gezondheidszorg, opleiding en andere faciliteiten die men er verkrijgt. Dit weegt uiteraard niet altijd op tegen de vrijheidsberoving, maar het zijn wel elementen die in rekening moeten worden genomen (zie E. KONTOROVICH, 'The Penalties for Piracy: An Empirical Study of National Prosecution of International Crime', *Northwestern University School of Law Scholarly Commons - Faculty Working Papers* 2012, 18; 'Somali pirates embrace capture as route to Europe', *The Telegraph*, 19 mei 2009; 'Torture? Execution?: German justice through the eyes of a Somali pirate', *Der Spiegel*, 7 april 2011; 'Seychelles cells', *Maritime Security Review*, 20 mei 2013; 'The joys of Kenyan jails', *Maritime Security Review*, 19 augustus 2013).



hervormen en de nodige capaciteit uit te bouwen, steeds meer stemmen op om de berechting van piraten anders aan te pakken.

## 5. Mogelijke oplossingen voor het vervolgings- en bestraffingsprobleem

De Verenigde Naties probeerden in de context van de Somalische piraterij aan het probleem te werken door het promoten van gespecialiseerde piraterijrechtbanken in de omliggende landen, die (geholpen door substantiële internationale participatie en steun) in de vervolging en bestraffing van piraten zouden moeten voorzien<sup>[34]</sup>. In een rapport van 24 januari 2011 duidde Jack Lang, *UN Special Adviser on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*, op verschillende pijnpunten en formuleerde hij 25 aanbevelingen<sup>[35]</sup>. Eén daarvan betrof de oprichting van twee gespecialiseerde instanties in de stabiele noordelijke regio's Puntland en Somaliland, naast een extraterritoriale rechtbank in buurland Tanzania, om het wijdverspreid geweld en de ongebreidelde chaos in het zuiden van het land te ontwijken. Dit voorstel werd echter aan de kant geschoven door de Somalische autoriteiten, waarop de Verenigde Staten, mede ingegeven door juridische, financiële en veiligheidsgerelateerde bezorgdheid, zich ook tegen het concept keerden<sup>[36]</sup>. Men liet het idee van de oprichting van dergelijke instanties daarom voorlopig varen en de nadruk werd gelegd op het aansterken van de steun aan de nationale instanties en het vergroten van de vervolgings- en berechtingsmogelijkheden. Het dient namelijk opgemerkt te worden dat er verschillende voordelen gepaard gaan met de vervolgings- en berechtingsmethode via nationale instanties in de regionale staten (het zogenaamde '*Regional*

[34] Zie Report of the Secretary-General on the modalities for the establishment of specialized Somali anti-piracy courts (15 juni 2011), *UN Doc. S/2011/360* (2011); Report of the Secretary-General on specialized anti-piracy courts in Somalia and other States in the region (20 januari 2012), *UN Doc. S/2012/50* (2012).

[35] Zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011).

[36] De andere aanbevelingen die Jack Lang in zijn rapport maakte, werden grotendeels opgevolgd en betroffen onder andere de bredere strafbaarstelling van piraterij, het verhoren van getuigen en verdachten vanop afstand via videogesprekken, het overplaatsen van veroordeelde piraten naar Somalische gevangenissen en het uitbouwen van de penitentiaire capaciteit in de regionale staten die in vervolging voorzien (zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011)).



*Prosecution Model*). Eerst en vooral kan het systeem zeer snel en heel kostenefficiënt worden opgezet: in vergelijking met het oprichten van gespecialiseerde rechtbanken dient namelijk niet in nieuwe instanties, oprichtingswetgeving of dure opleiding te worden voorzien. De financiële steun die door de *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* via het *Counter Piracy Programme (CPP)* aan de betrokken staten werd geleverd, bedraagt relatief gezien zeer weinig en staat in schril contrast met de som die aan gespecialiseerde piraterijrechtbanken zou moeten worden uitgegeven<sup>[37]</sup>. Bovendien betreft het een bewuste (maar weliswaar door pragmatische overwegingen ingegeven) strategie van de internationale gemeenschap, waarbij uitgebreide aandacht wordt besteed aan de naleving van de mensenrechten en de eisen van een eerlijk proces. Dit is immers zeer belangrijk en zorgt ervoor dat de nodige standaarden ook bij vervolging en bestrafing door deze regionale staten zo goed mogelijk worden aangehouden<sup>[38]</sup>. Ten slotte moet worden opgemerkt dat er door dit *Regional Prosecution Model* geleidelijk aan grote verbeteringen worden aangebracht in de nationale rechtssystemen en dat deze zich niet uitsluitend beperken tot de noden of aspecten die met het behandelen van piraterijzaken gepaard gaan<sup>[39]</sup>. Het gaat veel verder dan dat en brengt een adequate hervorming en versterking van de judiciële systemen en capaciteit van de betrokken landen met zich mee. Zo kunnen er talrijke praktische optimalisaties waargenomen worden en zullen deze op lange termijn

---

[37] Volgens een (door velen als zeer bescheiden beschouwde) schatting werd de kost voor gespecialiseerde rechtbanken op 25 miljoen dollar over een periode van drie jaar begroot, terwijl de steun die *UNODC* aan de regionale staten zou leveren rond de 9 miljoen dollar (of minder dan 30.000 dollar per vervolgte verdachte) zou draaien (zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011), 43-44; A. COLE, *Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have we Learned?*, INEGMA, s.l., 2013, 3).

[38] Zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011), 37; Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 18; In-depth evaluation of the Counter Piracy Programme: Combating maritime piracy in the Horn of Africa and the Indian Ocean - Increasing regional capacities to deter, detain and prosecute pirates (27 november 2013), [http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP\\_Evaluation\\_Report\\_-\\_Final\\_incl\\_Management\\_Response\\_27NOV2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP_Evaluation_Report_-_Final_incl_Management_Response_27NOV2013.pdf) (geraadpleegd op 16 september 2014), 20; A. COLE, *Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have we Learned?*, INEGMA, s.l., 2013, 3.

[39] Zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011), 39; A. COLE, *Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have we Learned?*, INEGMA, s.l., 2013, 3-4.

ongetwijfeld bijdragen tot de bestrijding van allerhande criminaliteit in de regio<sup>[40]</sup>.

Een van de zaken waar voornamelijk op gefocust werd binnen deze strategie, is het uitbouwen van de gevangenscapaciteit, aangezien dit al enige tijd een van de hardnekkigste *bottlenecks* betreft bij het nastreven van consequente vervolging. Via het *Counter Piracy Programme* van de *UNODC* probeert men daar evenwel aan te werken en beoogt men vooral de gevangenscapaciteit in Somalië te verhogen, zodat de Somalische piraten hun straf in eigen land kunnen uitzitten en de (financiële) druk op Kenia, de Seychellen, ... verlaagd wordt<sup>[41]</sup>. In de stabiele noordelijke regio's Somaliland en Puntland werden (naast de ontwikkeling van de rechterlijke instanties) nieuwe, met de internationale standaarden corresponderende gevangenissen gebouwd en in maart 2012 realiseerde de *UNODC* in het kader van het *Piracy Prisoner Transfer Programme* de eerste overdracht van gevangenen, die vrijwillig van de Seychellen naar Somaliland 'verhuisden'<sup>[42]</sup>. Het is zo de bedoeling om de zwaktes van het Somalisch juridisch bestel, die toch iets minder aanwezig zijn in de aangehaalde landen, voorlopig te ontwijken, zonder de mogelijkheid van opsluiting in eigen land te ontnemen en anticiperend op het gebrek aan penitentiaire capaciteit in de andere staten. De succesgraad van het

---

[40] Dit gaat van gemoderniseerde rechtbanken, nieuwe penitentiaire accommodatie, gespecialiseerde nationale onderzoeksteams, een nieuw radiosysteem voor politiepersoneel, geautomatiseerde vingerafdrukidentificatie en een administratief systeem voor het organiseren van de rechtszaken, tot nieuwe politievoertuigen, wetgevende hervormingen, training van uiteenlopend overheidspersoneel en nieuwe gebouwen voor politie en kustwacht (zie Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 12-15; In-depth evaluation of the Counter Piracy Programme: Combating maritime piracy in the Horn of Africa and the Indian Ocean - Increasing regional capacities to deter, detain and prosecute pirates (27 november 2013), [http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP\\_Evaluation\\_Report\\_-\\_Final\\_incl\\_Management\\_Response\\_27NOV2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP_Evaluation_Report_-_Final_incl_Management_Response_27NOV2013.pdf) (geraadpleegd op 16 september 2014), vii-ix; A. COLE, *Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have we Learned?*, INEGMA, s.l., 2013, 4.

[41] Zie Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia (25 januari 2011), *UN Doc. S/2011/30/Annex* (2011), 36; Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 13-14; In-depth evaluation of the Counter Piracy Programme: Combating maritime piracy in the Horn of Africa and the Indian Ocean - Increasing regional capacities to deter, detain and prosecute pirates (27 november 2013), [http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP\\_Evaluation\\_Report\\_-\\_Final\\_incl\\_Management\\_Response\\_27NOV2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP_Evaluation_Report_-_Final_incl_Management_Response_27NOV2013.pdf) (geraadpleegd op 16 september 2014).

[42] Zie Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 13-14.

repatriëringsprogramma op lange termijn blijft uiteraard een vraagteken, maar het dient benadrukt te worden dat dit slechts een tussenstap betreft en dat men uiteindelijk nog altijd voor ogen heeft om rechtvaardige en efficiënte berechting in Somalië mogelijk te maken<sup>[43]</sup>. Het idee en de redenering erachter houden in elk geval steek: veel (westerse) staten zijn niet geneigd om piraten zelf te vervolgen wegens de financiële lasten en ongewenste gevolgen die daarmee gepaard kunnen gaan, maar nu opsluiting van de piraten in Somalië mogelijk wordt gemaakt door de bouw van moderne gevangenissen en het opzetten van een efficiënt overdrachtsregime, dient er alvast geen rekening meer te worden gehouden met de kost van een lange gevangenisstraf of de kans op een asielaanvraag, waardoor het financieel risico veel beperkter is en dit deze landen minder wantrouwig en weigerachtig zal maken. De kosten gekoppeld aan een succesvolle vervolging worden met andere woorden significant verlaagd en dit speelt zeker een rol bij de afweging om piraten al dan niet te gaan vervolgen.

Naast de voor de hand liggende oproepen om de nationale rechtssystemen van de betrokken landen te helpen hervormen, gaan er ook steeds meer stemmen op om de berechting van piraten anders aan te pakken<sup>[44]</sup>. Verschillende creatieve oplossingen werden voorgesteld en lijken op het eerste zicht aantrekkelijk. Het oprichten van een specifiek *ad hoc* internationaal straftribunaal, bij voorkeur gevestigd in de buurt van de kwetsbare regio's, blijkt praktisch en financieel echter heel moeilijk te liggen<sup>[45]</sup>. Het zou ook maar een tijdelijke oplossing betreffen en zou nog maar eens voor een versnippering van de internationale rechtspraak

---

[43] Zie In-depth evaluation of the Counter Piracy Programme: Combating maritime piracy in the Horn of Africa and the Indian Ocean - Increasing regional capacities to deter, detain and prosecute pirates (27 november 2013), [http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/PPP\\_Evaluation\\_Report\\_-\\_Final\\_incl\\_Management\\_Response\\_27NOV2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/PPP_Evaluation_Report_-_Final_incl_Management_Response_27NOV2013.pdf) (geraadpleegd op 16 september 2014), vi.

[44] Zie B. H. DUBNER en J. P. HENN, 'On selecting a judicial system(s) to try sea pirates: An interesting/necessary exercise but is it enough to deter the attacks/hijackings?', *Journal of Maritime Law and Commerce* 2011, 569-605; Y. M. DUTTON, 'Bringing Pirates to Justice: a Case for Including Piracy within the Jurisdiction of the International Criminal Court', *Chicago Journal of International Law* 2010, 197-241; J. HARRELSON, 'Blackbeard Meets Blackwater: an Analysis of International Conventions that Address Piracy and the Use of Private Security Companies to Protect the Shipping Industry', *American University International Law Review* 2010, 309-310; S. L. HODGKINSON, 'International Law in Crisis: Seeking the Best Prosecution Model for Somali Pirates', *Case Western Reserve Journal of International Law* 2011, 303-316; M. ROUGER, *La piraterie maritime*, Brussel, Larcier, 2011, 126-134; H. TUERK, *Reflections on the contemporary law of the sea*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 96-100.

[45] De juridische basis is aanwezig in hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties (Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *United Nations Treaty Series*

zorgen, waardoor sommigen juist andere opties bepleiten. Een optie is het toekennen van bevoegdheid in piraterijzaken aan het Internationaal Strafhof (*International Criminal Court of ICC*) in Den Haag, waarbij het volgens het principe van complementariteit de bevoegdheid van de nationale rechtbanken zou aanvullen en pas ter hulp zou schieten als men niet bereid of capabel is om de voorgelegde zaak adequaat te onderzoeken en behandelen<sup>[46]</sup>. Een andere optie is het schenken van rechtsmacht aan het Internationaal Zeerechttribunaal (*International Tribunal for the Law of the Sea of ITLOS*) in Hamburg, waar (in tegenstelling tot het Internationaal Strafhof) de nodige maritieme expertise reeds aanwezig is, maar zwaar gesleuteld zou moeten worden aan het oprichtingsstatuut<sup>[47]</sup>. Terwijl men in de bevoegdheidsuitbreiding van één van beide tribunalen zou voorzien, kan men evenwel de mogelijkheid inkijken om ook gelijkaardige misdaden in de territoriale wateren van staten (wat dan begrepen wordt onder 'armed robbery')<sup>[48]</sup> op te nemen, waardoor ook deze gevat worden en er, bij onwil of onkunde van de betrokken staat, geen vervelende lacunes ontstaan.

---

XVI, 1), maar het idee werpt onmiddellijk vragen op met betrekking tot het toepasselijk recht, de strafmaat, de plaats van opsluiting en de bevoegde rechters.

[46] Het Internationaal Strafhof is op dit moment enkel bevoegd voor oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide, maar alles is aanwezig om deze rechtsmacht uit te breiden tot piraterijmisdrijven. Als eerste misdaad ooit waaraan universele jurisdictie werd gekoppeld, lijkt een dergelijke bevoegdheidstoewijzing niet onlogisch: daders en slachtoffers (zowel schepen als bemanning) bezitten uiteenlopende nationaliteiten, de misdaad voltrekt zich niet op het grondgebied van één bepaalde staat en het fenomeen treft duidelijk de mondiale handel en bijgevolg de internationale gemeenschap (zie Statuut van Rome inzake het Internationale Strafgerechtshof van 17 juli 1998, *BS* 1 december 2000, 40367).

[47] Deze internationale rechtbank oordeelt nu immers enkel over maritieme geschillen tussen staten, maar de overvloed aan *knowhow* zou efficiënter benut kunnen worden indien men zich ook zou ontfemen over piraterijzaken, waarbij het weliswaar gaat om de berechting van individuen. Bovendien zou men dan ook aan piraterij gerelateerde problemen of (rechts)vragen, zoals de afbakening van de territoriale wateren van een staat en het probleem van illegale visserij, kunnen beslechten en moeten deze niet noodgedwongen achterwege worden gelaten. Een bijkomend voordeel betreft de mogelijkheid om additionele, gespecialiseerde kamers op te richten, die hun zaken niet noodzakelijk in Hamburg dienen te behandelen en dus (al dan niet permanent) in de piraterijgevoelige regio's kunnen worden gevestigd. Er zou wel absoluut voorzien moeten worden in een akkoord met de Verenigde Staten, aangezien deze geen volwaardig lid zijn van het Internationaal Zee-rechtverdrag en hun betrokkenheid zeker vereist is (zie Annex VI Internationaal Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982, *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 3; C. THEDWAL, 'Choosing the right yardarm: establishing an international court for piracy', *Georgetown Journal of International Law* 2010, 517).

[48] 'Armed robbery', een begrip dat in het leven werd geroepen door de *IMO* om de leemtes van de internationaalrechtelijke piraterijdefinitie op te vullen, behelst 'alle geweld-dadige en illegale handelingen tegen schepen (of eigendommen en personen aan boord

Hoewel dit allemaal interessante ideeën zijn, die elk hun voor- en nadelen kennen, lijken geen concrete stappen te worden ondernomen om hieraan enig gevolg te geven. De besproken opties zouden vooreerst zeer kostelijk uitvallen en het lijkt bijgevolg betwifelbaar of deze (financiële) inspanningen de moeite waard zijn om jaarlijks een luttel aantal piraterijzaken te beslechten. Er dient namelijk niet alleen gedacht te worden aan de oprichting van een nieuwe instantie of de aanpassing van de statuten van een bestaande instelling en het aanstellen van gespecialiseerde rechters met maritieme expertise, aangezien (in de meeste scenario's) ook rekening moet worden gehouden met de transportkosten voor verdachten, getuigen en bewijsmateriaal, het inzetten van tolken, ... Het is dan maar de vraag of dit opweegt tegen het voordeel van de garantie op een gepaste en rechtvaardige berechting door een stabiele internationale instelling. Desalniettemin lijkt het ons, indien het piraterijfenomeen een internationale dreiging blijft en het probleem via de huidige maatregelen niet kan worden ingedijkt, een afweging die men op serieuze wijze moet maken.

## 6. Besluit

Als besluit kan worden gesteld dat de problematiek inzake vervolging en bestrafing een complex kluwen van met elkaar verweven moeilijkheden en beperkingen betreft. De hierboven behandelde topics zijn slechts enkele van de belangrijkste problemen en schetsen in geen geval een totaalbeeld. Toch is het nuttig om deze controversiële thema's eens te belichten en kort te analyseren, aangezien het formuleren van oplossingen voor deze kwesties de vervolging en bestrafing van piraten al heel wat verder zou kunnen helpen. Pasklare antwoorden bieden zich nergens aan, maar er kunnen niettemin een aantal waardevolle conclusies getrokken worden.

Iedereen is het erover eens dat piraterij een globaal probleem is en schade toebrengt aan alle staten en de internationale rechtsorde, maar weinig landen zien de voordelen in of voelen zich geroepen om de vastgelegde normen zelf af te

---

ervan) die plaatsvinden in havens of territoriale wateren, waardoor het als een equivalent van piraterij kan worden beschouwd in deze maritieme zones (zie Resolutie A.1025 (26) van de Algemene Vergadering van de Internationale Maritieme Organisatie (2 december 2009), *IMO Doc. A.26/Res.1025 (2009)*).

dwingen<sup>[49]</sup>. Net door piraten als ‘*hostis humani generis*’ of ‘vijanden van de ganse mensheid’ te bestempelen (en universele jurisdictie aan dit misdrijf te koppelen), acht (ironisch genoeg) geen enkele staat zich nog verantwoordelijk om dit fenomeen zelf te bestrijden door in effectieve vervolging en bestraffing te voorzien. Het vervolgen en bestraffen van piraten brengt veel problemen en kosten met zich mee en daarom zijn heel wat staten niet meer gemotiveerd om ook maar een poging te wagen.

Aan deze algemene houding dient dringend een einde te komen, al is het maar om de *goodwill* in de regio op te bouwen en zo te vermijden dat herinneringen aan de koloniale periode en de gerelateerde uitbuitingsmentaliteit van de westerse mogendheden, die nu uiteraard nog steeds sterk betrokken zijn bij (en in grote mate afhankelijk zijn van) de commerciële scheepvaart en handel in de regio, terug worden opgerakeld. Het zou een betekenisvol gebaar zijn als westerse staten meer piraten zouden vervolgen op basis van universele jurisdictie (en dus niet enkel wanneer hun onderdanen het slachtoffer uitmaken van een piraterij-aanval) en dit zou bovendien het concept van piraten als ‘*hostis humani generis*’, die per definitie door de volledige internationale gemeenschap bekampt moeten worden, kracht bijzetten. Vervolgingen en berechtingen in de regionale staten (Kenia, de Seychellen, Tanzania, Mauritius, ...) zullen logischerwijze veelvuldig blijven voorkomen (en door de verschillende voordelen ook vaak verdedigbaar zijn), maar indien de westerse staten in toenemende mate hun verantwoordelijkheid opnemen en (door de geografische expansie van het actieterrain van de piraten) in de toekomst ook andere nabijgelegen landen worden ingeschakeld, kunnen de lasten veel beter verdeeld worden. Dergelijke verandering van ingesteldheid lijkt op dit moment helaas enkel maar mogelijk indien er aan de huidige omstandigheden wordt gesleuteld.

Zoals reeds vermeld, is de kwaliteit van bewijsmateriaal zeer belangrijk in het kader van vervolging en dienen initiatieven, die op dat vlak verbeteringen wensen aan te brengen, absoluut aangesterkt te worden. De haalbaarheid van de invoering van een concept als *equipment articles* moet daarbij zeker onderzocht worden. Dit systeem zorgt er namelijk niet alleen voor dat piraten veel gemakkelijker vervolgd en veroordeeld kunnen worden, wat ongetwijfeld een impact zou hebben op de regionale piraterijbestrijding, maar zou bovendien ook een

---

[49] Dergelijke situaties staan ook wel bekend als ‘*collective action problems*’: gevallen waarbij verschillende actoren allemaal voordeel zouden halen uit het stellen van een bepaalde actie, maar de daaraan verbonden kost de individuele actoren ervan weerhoudt om deze handeling ook effectief te stellen.

ontmoedigend en afschrikwekkend effect hebben op piraten, die bewust zullen worden van de grote risico's en zich niet meer onaantastbaar zullen wanen. Een ander probleem betreft de uiteenlopende straffen in de vervolgende staten: aangezien het om de bestraffing van een uniforme categorie misdadigers gaat, die gelijkaardige misdrijven plegen binnen eenzelfde geopolitieke context, roept dit onmiddellijk vragen op inzake gelijkheid en rechtvaardigheid. In samenhang met de hierboven besproken transfers van aangehouden piraten, die zo uitgegroeid zijn tot zwaarwichtige maatregelen met cruciale gevolgen voor de mogelijke strafmaat, wordt de willekeur enkel maar groter en is het duidelijk dat er iets moet veranderen. Een minimum aan uniformiteit en coherentie bij de bestraffing van wereldwijde piraterij moet bewerkstelligd worden, maar het is nog maar de vraag op welke manier dit het meest efficiënt gerealiseerd kan worden en welke (gemiddelde) straf men dan passend acht.

Verskillende creatieve oplossingen (de oprichting van een *ad hoc* internationaal straftribunaal, een bevoegdheidsuitbreiding van het Internationaal Strafhof of een aanpassing van het Internationaal Zeerechttribunaal) werden gesuggereerd, maar blijken niet onmiddellijk plausibel. De focus werd daarom gelegd op het ondersteunen en versterken van de nationale rechtssystemen. In tegenstelling tot het installeren van gespecialiseerde piraterijrechtbanken in de regio, wat disproportionele financiële lasten met zich zou meebrengen, kan zo op kostenefficiënte wijze steun verleend worden aan de nationale instanties in de regionale staten en worden de plaatselijke vervolgings- en berechtingsmogelijkheden vergroot. De aanpak kent verschillende voordelen en de aangebrachte verbeteringen en doorgevoerde hervormingen hebben niet enkel betrekking op piraterij. Op die manier kan er aan een betere toekomst gebouwd worden in de door piraterij getroffen regio's en het lijkt dus aangewezen om een vervolg te breien aan deze (tot nu toe succesvolle) strategie.

Het is vanzelfsprekend dat er nog heel wat werk verricht dient te worden en dat de weg richting efficiënte en consequente bestraffing van piraterij lang en zwaar zal zijn. De geïdentificeerde tekortkomingen zijn immers slechts de meest opvallende lacunes en de gesuggereerde oplossingen zijn allerminst zaligmakend. Zo dient ook in toenemende mate gefocust te worden op de naleving van de mensenrechten bij de aanhouding, vervolging, bestraffing en opsluiting van piraten, aangezien dit anders wel eens nare gevolgen zou kunnen hebben<sup>[50]</sup>, en moet er

---

[50] Zie o.a. S. DE BONT, 'Murky Waters: Prosecuting Pirates and upholding Human Rights Law', *Journal of International Law and International Relations* 2011, 104-145; D.

in de toekomst meer aandacht besteed worden aan het financieel en crimineel netwerk achter de piraterijmisdrijven<sup>[51]</sup>. Door ook daar in adequate vervolging en bestraffing te voorzien, kan de huidige piraterijbestrijding zeker naar een hoger niveau getild worden. Het vinden van een oplossing voor de behandelde problemen zou evenwel al een grote stap voorwaarts betekenen en kan voor een frisse wind zorgen in de strijd tegen dit globaal misdadfenomeen, dat zich steeds weet aan te passen aan nieuwe omstandigheden en al meermaals heeft bewezen dat het nooit definitief uitgeroeid is.

---

GUILFOYLE, 'Counter-Piracy Law Enforcement and Human Rights,' *International and Comparative Law Quarterly* 2010, 141-169; M. H. PASSMAN, 'Protections afforded to Captured Pirates under the Law of War and International Law,' *Tulane Maritime Law Journal* 2008, 1-40.

[51] Zie Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 2020 (22 oktober 2012), *UN Doc. S/2012/783* (2012), 5; Conclusions 6865<sup>th</sup> meeting of the Security Council of the United Nations (19 november 2012), *UN Doc. S/10820* (2012); A. COLE, *Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have we Learned?*, INEGMA, s.l., 2013, 4.



# 7 | SOS ... – ... Schip in nood – Beschouwingen over de zoektocht naar hulp en bijstand in het licht van de doelstellingen van het Zeerechtverdrag

Gwendoline Gonsaeles\*

## 1. Inleidende beschouwingen

Waar de betekenis van het internationaal noodsignaal ‘SOS’ welbekend is, lopen de diverse interpretaties over de oorsprong van het acroniem uiteen. In werkelijkheid werd voor een makkelijk werkbaar morsecode geopteerd die geen ruimte liet voor fouten en misinterpretaties bij het uitzenden en de ontvangst ervan en werd pas nadien een betekenis gezocht voor de gehanteerde lettercombinatie<sup>[1]</sup>. De diverse verklaringen die naderhand werden voorgesteld, zijn evenwel niet geheel van willekeur ontdaan.

In een eerste betekenis ‘*Save Our Souls*’ ligt de nadruk ontegenzeggelijk op het redden van mensenlevens op zee. Hoewel het moeilijk is accuraat cijfermateriaal naar voren te schuiven inzake het aantal mensenlevens dat jaarlijks verloren gaat op zee, dan wel hoeveel zielen gered zijn geweest door tussenkomst van private of publieke reddingsacties, dient de noodzaak aan een voortdurende en nooit aflatende aandacht voor de veiligheid van mensenlevens op zee buiten elke vorm van discussie te staan.

---

\* Docent HZS – UA – UGent; juridisch adviseur – Agentschap MDK.

Alle standpunten die door deze bijdrage heen zijn verwoord, zijn louter het persoonlijke standpunt van de individuele auteur en reflecteren niet noodzakelijkerwijs de mening, het officiële standpunt of het beleid van (één van) de instellingen waarmee de auteur is verbonden.

[1] N. Mc EWEN, ‘SOS, CQD and the History of Maritime Distress Calls’, *Telegraph Office Magazine* 1997, Vol. II, <http://www.telegraph-office.com/pages/arc2-2.html>

Een tweede betekenis 'Save Our Ship' lijkt veeleer te duiden op de roep van scheepseigenaar en bevrachters, ladingbelanghebbenden en verzekeraar(s) om het vaartuig zelf en haar lading te redden, weze het met het oog op een meer financieel geïnspireerd belang, dan wel omwille van de zorg om het voorkomen, beperken of bestrijden van mariene verontreiniging.

In de nasleep van de incidenten met de *Erika* (1999), de *Castor* (2000) en de *Prestige* (2002) werd op diverse internationale en Europese fora ruime belangstelling besteed aan de juridische positie van schepen die nood hebben aan een toevluchtsoord: een haven, beschutte ankerplaats of andere kustgebonden locatie waar het mogelijk is de nodige bijstand te verlenen aan het schip, mede om het risico op mariene verontreiniging tegen te gaan, dan wel in te perken. Aangezien in aanmerking komende toevluchtsoorden in de meeste omstandigheden gelegen zijn binnen de interne wateren van een kuststraat, werden in de academische literatuur in eerste instantie diverse standpunten ingenomen inzake het recht van de kuststaat om de toegang tot deze wateren al dan niet te weigeren<sup>[2]</sup>. Immers,

---

[2] Zie hierover, onder meer, R. BARNES, 'Refugee law at sea', *ICLQ* 2004, 57; A. BOYLE, *EU unilateralism and the law of the sea*, in SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW (MarIus), *The Emerging European Maritime Law - Proceedings from the Third European Colloquium on Maritime Law Research (Ravenna, 17-18 September 2004)*, Oslo, University of Oslo, 2004, 254; A. CHIRCOP, 'Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancien Regime?', *ODIL* 2002, 207; F. MAES, 'De Belgische wet ter bescherming van het mariene milieu (1999) en zeeverontreiniging', in E. VAN HOOYDONK (Ed.), *Zeeverontreiniging. Preventie, bestrijding en aansprakelijkheid*, Antwerpen, Maklu, 2004, 135-139; E. SOMERS, *Scheepvaart op zee - Internationaalrechtelijke aspecten*, Brussel, De Boeck & Larcier n.v., 2004, 10-15; E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Mechelen, Wolters Kluwer België, 2004, 39, 44; A. MORRISON, *Shelter from the Storm - the problem of places of refuge for ships in distress and proposals to remedy the problem* (thesis submitted in fulfilment of the requirements for the award of the degree of Doctor of Philosophy), University of Wollongong, 2011, 442 p., <http://ro.uow.edu.au/theses/3218>. Contra, zie ook, E. VAN HOOYDONK, 'Les lieux de refuge pour les navires en détresse', *DMF* 2004, 808-815; E. VAN HOOYDONK, 'The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress', *LMCLQ* 2004, 347-374; en E. VAN HOOYDONK, 'Développements récents en matière de lieux de refuge pour navires en détresse', *DMF* 2006, 662-682. Een zeer uitgebreid overzicht van de diverse standpunten ter zake wordt gegeven in A. CHIRCOP en O. LINDEN (Eds.), *Places of refuge for ships - Emerging environmental concerns of a maritime custom*, Leiden, Koninklijke Brill NV, 2006, 557 p. Zie ook de referenties geciteerd door S. HETHERINGTON, *Prestige - Can the Law Assist?*, in COMITE MARITIME INTERNATIONAL (Ed.), *CMI Yearbook/Annuaire* 2003, 2004, 361-374; E. VAN HOOYDONK, *The obligation to Offer a Place of Refuge to a Ship in Distress*, in E. FRANCKX (Ed.), *Contemporary Regulation of Marine Living Resources and Pollution (Essays written by and in honour of the International Franqui Chairholder Professor Dermott Devine)*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 2007, 86; en E.C. WEEL, 'Soevereiniteit van een kuststaat en de noodhaven', *TVR* 2006, 98-104.

waar de soevereiniteit van de kuststaat over deze wateren, inclusief inzake het recht van toegang tot het staatsgebied, onomstotelijk vast staat, werden omwille van de ongewilde effecten van het weigeren van de toegang tot een toevluchtsoord zowel op internationaal- als Europeesrechtelijk vlak een aantal initiatieven genomen die al dan niet tot juridisch bindende regelgeving hebben geleid. In dit opzicht zou een nieuwe betekenis kunnen worden toegevoegd aan het gekende backroniem, waarbij 'Save Our Society' kan staan voor de eis van de maatschappij tot bescherming van het mariene milieu, meer bepaald bescherming tegen de ecologische én socio-economische gevolgen van scheepvaartincidenten.

De problematiek van toevluchtoorden voor schepen die bijstand behoeven mag evenwel niet worden verengd tot die incidenten die hebben geleid tot milieuverontreiniging. In een laatste, iets minder wijdverspreide betekenis 'Send Out Succour' kan de meer algemene oproep tot het sturen van hulp en het bieden van bijstand worden ontwaard. Schepen kunnen bijstand zoeken om elk van hogervermelde redenen. De incidenten met de *MSC Napoli* (2007) en de *MSC Flaminia* (2012) zijn hierbij tekenend. Ook andere recente incidenten, zoals deze met de *Blue Sky M* (2014) en de *Ezadeen* (2015), kunnen echter in verband worden gebracht met de nood aan een toevluchtsoord, dan wel de roep om hulp en bijstand.

## 2. Statelijke verplichtingen in het licht van de doelstellingen van het Zeerechtverdrag

### 2.1 Statelijke verplichtingen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu

Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 (hierna genoemd, Zeerechtverdrag), wijst in haar preambule uitdrukkelijk op de wenselijkheid om 'door middel van dit Verdrag, met inachtneming van de soevereiniteit van alle staten, een rechtsorde voor de zeeën en oceanen in te stellen, die de internationale verbindingen vergemakkelijkt en het vreedzame gebruik van de zeeën en oceanen, het rechtvaardige en doelmatige gebruik van de rijkdommen ervan en de instandhouding van de levende rijkdommen ervan alsmede de studie, de bescherming en het behoud van het mariene milieu bevordert'. Hierbij wordt een zeer ruime definitie van 'verontreiniging van

*het mariene milieu'* als uitgangspunt genomen. Het betreft met name de rechtstreekse of niet rechtstreekse inbrenging door de mens van stoffen of energie in het mariene milieu (met inbegrip van de riviermonden), die schadelijke gevolgen heeft of naar alle waarschijnlijkheid zal hebben, zoals schade aan de levende rijkdommen en de mariene flora en fauna, gevaar voor de gezondheid van de mens, belemmering van de activiteiten op zee (met inbegrip van het vissen en andere rechtmatige soorten gebruik van de zee), aantasting van de kwaliteit van het zeewater in verband met het gebruik ervan en vermindering van de recreatieve waarde van dit milieu (artikel 1, eerste lid, para. 4 Zeerechtverdrag).

De verplichting voor alle staten – ongeacht of het om vlaggenstaten dan wel kuststaten gaat – om het mariene milieu te beschermen en te behouden is op absolute wijze ingeschreven in artikel 192 van het Zeerechtverdrag en wordt doorheen het Verdrag veelvuldig herhaald en benadrukt<sup>[3]</sup>. Staten moeten, afzonderlijk of gezamenlijk, alle maatregelen nemen die nodig zijn ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu en moeten verzekeren dat onder hun rechtsmacht of toezicht staande werkzaamheden (met inbegrip van onder hun vlag varende schepen) zo worden verricht, dat deze geen schade door verontreiniging toebrengen. Deze maatregelen betreffen alle bronnen van verontreiniging en omvatten onder meer maatregelen die erop zijn gericht om het vrijkomen van toxische, schadelijke en gevaarlijke stoffen uit bronnen op het land, uit of via de atmosfeer of door storting te beperken en maatregelen die nodig zijn tot bescherming en behoud van zeldzame of kwetsbare ecosystemen, alsook het woongebied van sterk achteruitgaande, bedreigde of uitstervende soorten en andere mariene levensvormen. De maatregelen om verontreiniging veroorzaakt door schepen, door installaties en werktuigen gebruikt bij de exploratie of

---

[3] Voor een meer uitgebreide behandeling van de thematiek, zie onder meer F. MAES, *De bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging veroorzaakt door de koopvaardij-scheepvaart – Internationale rechten en verplichtingen van staten, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk* (doctoraal proefschrift afgelegd tot het bekomen van de graad van doctor in de rechten), Gent, Universiteit Gent, 1996, 665 p.; E.J. MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution* (doctoraal proefschrift afgelegd tot het bekomen van de graad van doctor in de rechten), Universiteit Utrecht, Utrecht, 1998, 638 p.; en E. FRANCKX (Ed.), *Vessel-Source Pollution and Coastal State Jurisdiction – The Work of the ILA Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution (1991-2000)*, Den Haag, Kluwer Law International, 2001, 391 p. Zie ook H. RINGBOM, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 599 p.; en G. GONSAELES, *EU Competence in decision-making, implementation and enforcement of international maritime regulations* (doctoraal proefschrift afgelegd tot het bekomen van de graad van doctor in de rechten), Gent, Universiteit Gent, 2009, 507 p. (in het bijzonder pp. 364-379).

exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de zeebodem en ondergrond of door andere installaties en werktuigen die in het mariene milieu werkzaam zijn, tegen te gaan, betreffen inzonderheid maatregelen ter voorkoming van ongevallen en voor hulpverlening in noodsituaties, ter verzekering van de veiligheid van werkzaamheden op zee, ter voorkoming van opzettelijke en onopzettelijke lozingen, en ter regeling van het ontwerp, de constructie, uitrusting, werkzaamheden en bemanning van schepen (artikel 194 Zeerechtverdrag).

## 2.2 Statelijke verplichtingen ter bescherming van mensenlevens op zee

De ruime belangstelling die in het Zeerechtverdrag wordt besteed aan de bescherming en het behoud van het mariene milieu, mede door de introductie van het hieraan gewijde afzonderlijke Deel XII, mag desondanks niet worden geïnterpreteerd als zou de bescherming van mensenlevens op zee en de veiligheid van het scheepvaartverkeer en de overige activiteiten op zee tot een ondergeschikte doelstelling verworden zijn. Beide doelstellingen dienen als prioritair en evenwaardig beschouwd te worden.

Dit wordt ten andere bevestigd in het artikel 94 van het Zeerechtverdrag overeenkomstig dewelke elke Staat ten aanzien van de schepen die zijn vlag voeren alle maatregelen moet nemen die nodig zijn om de veiligheid op zee te verzekeren, onder andere met betrekking tot (a) de bouw, uitrusting en zeewaardigheid der schepen; (b) het bemannen der schepen en de arbeidsvoorwaarden voor en de opleiding van de bemanning, waarbij rekening wordt gehouden met de van toepassing zijnde internationale verdragen; (c) het gebruik van signalen, het onderhouden van verbindingen en het voorkomen van aanvaringen. Dit omvat onder meer de maatregelen om te verzekeren dat elk schip op gezette tijdstippen wordt onderworpen aan een onderzoek door een bevoegde deskundige, dat het de kaarten, nautische publicaties en navigatie-uitrusting en instrumenten aan boord heeft die vereist zijn voor de veilige vaart van het schip en dat het onder het bevel staat van een kapitein en officieren die de juiste bekwaamheden bezitten, inzonderheid op het gebied van zeemanschap, navigatie, verbindingen en scheepswerktuigkunde, en dat de bemanning – wat bekwaamheden en aantal betreft – ‘*passend*’ is voor het type, de grootte, de machines en uitrusting van het schip. Verder moeten de kapitein, officieren en eventueel overige bemanningsleden volledig bekend zijn met de van toepassing zijnde internationale voorschriften voor de beveiliging van mensenlevens op zee, de voorkoming van

aanvaringen, het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging van de zee en het onderhouden van radioverbindingen, en deze vanzelfsprekend ook naleven.

Waar de handhaving van deze voorschriften in eerste instantie moet worden verzekerd door de vlaggenstaat (artikel 217 Zeerechtverdrag), werd deze naar aanleiding van de *Third United Nations Conference on the Law of the Sea* (UNCLOS III) uitgebreid met bijkomende controlebevoegdheden voor de havenstaten en de kuststaten. Als gevolg hiervan kan de controle op de zeewaardigheid van het schip eveneens geschieden in het kader van de havenstaatcontrole, en hebben ook de kuststaten welbepaalde bevoegdheden verworven om toe te zien op de naleving van de algemeen aanvaarde, internationaal erkende voorschriften inzake het beveiligen van mensenlevens op zee en inzake het voorkomen, verminderen en bestrijden van mariene verontreiniging (zie, onder meer, de artikelen 218-220 Zeerechtverdrag). Deze bevoegdheden worden weliswaar strikt gereglementeerd in het licht van de uitoefening van het recht van onschuldige doorgang, het doortochtrecht en de vrijheid van scheepvaart<sup>[4]</sup>.

### 2.3 Concrete invulling van de statelijke verplichtingen door middel van algemeen aanvaarde internationaal erkende regels, normen en aanbevolen praktijken en procedures

De verdere specificatie en precieze uitwerking van deze op te leggen en te handhaven voorschriften wordt open gelaten in het Zeerechtverdrag. Hiervoor wordt doorverwezen naar ‘algemeen aanvaarde internationaal erkende regels, normen en aanbevolen praktijken en procedures, die verenigbaar zijn met het Zeerechtverdrag’, die door samenwerking tussen staten op mondiale of regionale basis, verder moeten worden geformuleerd en ingevuld: ‘*Only Article 197 of the LOS Convention gives a clear provision how this is to be achieved as far as the protection of the marine environment is concerned. This means that the LOS Convention relies, as far as the protection of the marine environment is concerned, upon a progressive development of international law undertaken multilaterally, either directly amongst States or under the auspices of an international organisation. Although such a clause is missing regarding safety at sea, the same is true in this respect. Here too, the LOS Convention only provides a framework and relies on a progressive*

---

[4] *Ibid.*

*development of the respective rules and standards through multilateral negotiations under the auspices of an international organisation, or independently*<sup>[5]</sup>.

Waar de status en precieze invulling van deze voorschriften aanleiding heeft gegeven tot enige discussie<sup>[6]</sup>, wordt algemeen aangenomen dat het minstens gaat om de – aan wijziging onderhevige – voorschriften die zijn opgenomen in: (i) het Verdrag van 5 april 1966 inzake de uitwatering van schepen; (ii) het Verdrag van 23 juni 1969 inzake de meting van schepen; (iii) het Verdrag van 20 oktober 1972 inzake voorkoming van aanvaringen op zee; (iv) het MARPOL 73/78-Verdrag inzake voorkoming van verontreiniging door schepen; (v) het SOLAS-Verdrag inzake de beveiliging van mensenlevens op zee; en (vi) het STCW-Verdrag inzake de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst. Vermoed kan worden dat ook het op 23 februari 2006 in Genève tot stand gekomen en op 20 augustus 2013 in werking getreden Maritiem Arbeidsverdrag in een al dan niet nabije toekomst de status van ‘algemeen aanvaarde internationaal erkende voorschriften inzake de leef- en arbeidsomstandigheden aan boord van schepen’ zal verkrijgen. Voor de goede orde dient hierbij gespecificeerd dat wordt aangenomen dat bestaande en nieuwe internationale regels houdende de vergoeding en aansprakelijkheid bij vervoer over zee niet worden begrepen in de doorverwijzing naar algemeen aanvaarde en internationaal erkende voorschriften (artikel 304 Zeerechtverdrag)<sup>[7]</sup>.

Als dusdanig kan de nauwe verwevenheid tussen de maatregelen voor de beveiliging van mensenlevens op zee en de bescherming van het mariene milieu worden aangemerkt. Waar de voornoemde verdragen in functie van hun specifieke finaliteit in hoofdorde steeds veeleer ofwel de veiligheid op zee, ofwel de voorkoming, beperking of bestrijding van mariene verontreiniging tot voorwerp hebben, is het in de praktijk niet steeds mogelijk het nuttig effect van bepaalde maatregelen aan de ene of de andere doelstelling toe te schrijven. Maatregelen houdende de veiligheid op zee zullen in bijkomende orde immers een complementair effect hebben op de bescherming van het mariene milieu.

[5] R. WOLFRUM, *IMO Interface with the Law of the Sea Convention*, in M. NORDQUIST en J. MOORE (Eds.), *Current Maritime Issues and the International Maritime Organization*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, 229-230.

[6] Zie, voor een gedetailleerde behandeling van de diverse standpunten die ter zake zijn ingenomen, G. GONSAELES, *o.c.*, 2009, 364-386. Zie, in het bijzonder, E. FRANCKX, *o.c.*, 2001, 391 p.

[7] *Ibid.*

Opgemerkt weze eveneens dat de rechten en verplichtingen, zoals geborgen in het Zeerechtverdrag, zich niet enkel richten tot staten, maar ook tot de Autoriteit en, desgevallend, de *'de lichamen genoemd in artikel 305, eerste lid, letters b), c), d), e) en f), die bij dit Verdrag Partij worden in overeenstemming met de voorwaarden die op ieder daarvan toepasselijk zijn'*. Het betreft *in casu* de sub paragraaf f) genoemde internationale organisaties, overeenkomstig Bijlage IX, in het bijzonder de Europese Economische Gemeenschap *c.q.* Europese Unie (artikel 1, tweede lid, para. 1 en 305 Zeerechtverdrag). Hiertoe dient de akte van formele bevestiging of toetreding van een internationale organisatie een verklaring te bevatten waarin de door het Zeerechtverdrag geregelde onderwerpen worden opgesomd, *'met betrekking waartoe aan die organisatie de bevoegdheid is overgedragen door de Lid-Staten ervan die Partij zijn bij dit Verdrag'* (artikel 5, Bijlage IX bij het Zeerechtverdrag inzake deelneming van internationale organisaties)<sup>[8]</sup>.

De toepassing van voormelde voorschriften strekt er in de eerste plaats toe het optreden van incidenten op zee op preventieve wijze te vermijden en te voorkomen dat de veiligheid van mensenlevens op zee en de bescherming van het mariene milieu in het gedrang komt. In het kader van een reactief optreden ingeval van een roep tot hulp en bijstand, desgevallend vergezeld van een vraag tot het bieden van een toevluchtsoord, dienen de hiervoor uiteengezette doelstellingen echter evenzeer te worden gerespecteerd.

### 3. SOS – *Save Our Souls*

#### 3.1 Enkele cijfermatige gegevens

Door tekortkomingen in de notificatie van maritieme incidenten door de betrokken staten<sup>[9]</sup> en door het gebrek aan uniformiteit in de verzameling van datamateriaal, wijzigingen en verschillen in de gebruikte methodologie voor verwerking van deze en de onderscheiden tijdsspanne waarop de data betrekking hebben, is het moeilijk accuraat cijfermateriaal voor te stellen inzake de mortaliteit op

[8] G. GONSAELES, *o.c.*, 2009, 387-395.

[9] Zie bijvoorbeeld: INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO), *Casualty-Related Matters – Reports on Marine Casualties and Incidents: Revised harmonized reporting procedures – Reports required under SOLAS regulations I/21 and XI-1/6, and MARPOL, articles 8 and 12*, MSC-MEPC.3/Circ.4/Rev.1, 18 November 2014.



zee. De volgende cijfergegevens laten desalniettemin toe zich een eerste beeld te vormen van deze.

Cijfergegevens op basis van *Lloyd's Register Fairplay – World Fleet Statistics*, zoals aangehaald in het rapport dat werd opgemaakt door *Allianz Global Corporate & Specialty* (AGCS) in samenwerking met het *Cardiff University – Seafarers International Research Centre* (SIRC), koppelen het groeiende wereldtonnage in de periode 1900-2010 aan een dalend aantal 'total losses'. Voor de periode 2000-2010 wordt desalniettemin melding gemaakt van 1.586 'total losses', waarvan 706 vrachtschepen en 375 vissersschepen. Verder wordt vastgesteld dat het aantal dodelijke ongevallen met zeevarenden – ondanks de positieve tendens over de voorbije eeuw – nog steeds hoger ligt dan in andere sectoren<sup>[10]</sup>.

Binnen de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) worden deze gegevens onder meer opgevolgd door de *Working Group on Casualty Analysis*, opgericht onder het *Sub-committee on Flag State Implementation* (FSI), in 2013 hervormd tot de *Sub-Committee on Implementation of IMO Instruments* (III). Op basis van de cumulatieve berekeningen die werden uitgevoerd door het IMO Secretariaat op basis van de incidenten die werden gerapporteerd door de vlaggenstaten via de *GISIS Module on Marine Casualties and Incidents* (MCI) werden voor de periode 2006-2011 respectievelijk de volgende sterftcijfers vastgesteld per scheepstype: *bulk carriers* (115); *tankers* (58); *container ships* (44); *fishing vessels* (68); *cargo ships* (112); *passenger ships* (1.925); *towing/pushing tugs* (18); en *others (i.e. dredgers, high speed craft, non-propelled ships, offshore supply, other activities ships, other offshore ships, research ships, other ship structures, not specified)* (262). Voor de voornoemde periode werd aldus minimaal het verlies van 905 zeevarenden, 1.409 passagiers en 555 overige overleden of als vermist opgegeven personen geregistreerd<sup>[11]</sup>.

[10] ALLIANZ GLOBAL CORPORATE & SPECIALTY (AGCS) i.s.m. CARDIFF UNIVERSITY – SEAFARERS INTERNATIONAL RESEARCH CENTRE (SIRC), *Safety and Shipping (1912-2012) – From Titanic to Costa Concordia: An insurer's perspective from Allianz Global Corporate & Specialty*, Munchen/Londen, 2012, 33 p., [www.agcs.allianz.com](http://www.agcs.allianz.com) op basis van LLOYD'S REGISTER FAIRPLAY, *World Fleet Statistics (1900-2010)*, Redhill, Lloyd's Register Fairplay Ltd. Zie ook N. ELLIS, M. BLOOR en H. SAMPSON, 'Patterns of Seafarer Injuries', *Maritime Policy & Management* 2010, 121-128.

[11] INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO), *Casualty Statistics and Investigations – Loss of Life from 2006 to date*, FSI.20/INF.17, 16 januari 2012, 6 p.

Naast het relatief grote – en zelden bijzondere aandacht verkrijgende<sup>[12]</sup> – aandeel zeevarenden in het aantal sterfgevallen, vormt het aandeel dodelijke incidenten met passagiersschepen een bijzondere variabele in het aantal verliezen op zee. Waar de incidenten met de *Costa Concordia* (Italië, 13 januari 2012, 32 doden), met de *Sewol* (Zuid-Korea, 16 april 2014, 304 doden – voornamelijk schoolgaande kinderen), de *Estonia* (Baltische Zee, 28 september 1994, 852 doden) en de *Herald of Free Enterprise* (België, 6 maart 1987, 193 doden) ook bij een niet-maritiem publiek de nodige echo's doen klinken, lijkt het evenwel dat de nieuwswaarde van incidenten een eeuw na het incident met de *Titanic* in veel gevallen nog steeds een grotere rol speelt dan het aantal te betreuren verliezen op zee<sup>[13]</sup>. Incidenten als deze met de passagiersschepen *Le Joola* (Senegal, 26 september 2002, 1.864 doden); *Nazreen-1* (Bangladesh, 8 juli 2003, 530 doden); *Al-Salam Boccaccio 98* (Rode Zee, 2 februari 2006, 1.020 doden) en de *Princess of the Stars* (Filippijnen, 21 juni 2008, 690 doden) lijken uit het collectief geheugen te zijn verdwenen. Ook het incident met de *Doña Paz*, die op 20 december 1987 na een aanvaring met de olietanker *Vector* in de Straat van Tablas (Filippijnen) explodeerde en het leven heeft gekost aan ca. 4.386 personen lijkt eenzelfde lot beschoren. Daarnaast neemt ook het grote aantal schipbreukelingen als gevolg van de steeds stijgende migratiestromen over zee in het Middellandse Zeegebied de laatste maanden epidemische vormen aan: *'Estimates put the number of mixed movements by sea*

[12] Ook het incident met het Duitse containerschip *MSC Flaminia* vormt hier een stille getuige van. Op juli 2012 brak brand uit aan boord van het schip, dat na een intense bergingsoperatie op 9 september 2012 kon binnenlopen in het in de vlaggenstaat gelegen Wilhelmshaven. Hoewel het incident gebruikelijk wordt geciteerd in verband met de vraag naar een toevluchtsoord en ruime media-aandacht heeft gekend, wordt zelden aandacht besteed aan het lot van de opvarenden die midden op de Atlantische Oceaan het schip moesten verlaten en opgepikt werden door de ter hulp gesnelde olietanker *DS Crown*. De gewonden werden nadien overgebracht naar de *MSC Stella* teneinde sneller binnen het helikopterbereik van de Azoren te komen, terwijl de overige bemanningsleden en de twee passagiers op 18 juli 2014 in Falmouth (GB) van boord konden gaan. Het lot van de drie bemanningsleden die om het leven kwamen in hun poging de brand te bestrijden heeft evenmin veel ruchtbaarheid gekregen. Er wordt aangenomen dat één bemanningslid overboord is geslagen bij de explosie die is opgetreden. Twee andere bemanningsleden, waaronder de *First Officer*, die met zware brandwonden werden geëvacueerd naar het hulpverlenende schip stierven respectievelijk aan boord van de *DS Crown* zelf en in het gespecialiseerde brandwondencentrum in Portugal (zie BUNDESSTELLE FÜR SEEUNFALLUNTERSUCHUNG, *Fire and explosion on board the MSC FLAMINIA on 14 July 2012 in the Atlantic and the ensuing events*, Investigation Report 255./12, 28 februari 2014, 181 p., [www.bsu-bund.de](http://www.bsu-bund.de)).

[13] Zie bijvoorbeeld het incident met de *Empress of Ireland* uit dezelfde periode, waar na een aanvaring op 29 mei 1914 op de St. Lawrence River in Canada 1.032 van de 1.477 opvarenden, voornamelijk Ierse immigranten, het leven verloren ([www.shmp.qc.ca](http://www.shmp.qc.ca)).

*in Europe alone during 2014 at more than 218,000, with more than 3,500 deaths*<sup>[14]</sup>. Wat er ook van zij, de voornoemde dodentallen<sup>[15]</sup>, tonen – mede in het licht van de schaalvergroting in de scheepvaart – het belang aan van een doeltreffende aanpak bij *mass rescue operations*.

### 3.2 Algemene verplichting tot hulpverlening

Vanuit een modern perspectief kan het enigszins merkwaardig lijken dat de nadruk in vroegere maritieme regelgeving niet zozeer op de bescherming van mensenlevens gelegen was, maar eerder op de bescherming van eigendommen tegen plundering in de nasleep van een schipbreuk<sup>[16]</sup>. Gezien de Middeleeuwse praktijken om het aantal overlevenden van een schipbreuk tot een strikt minimum – zijnde, nul – terug te brengen teneinde het eigendomsrecht van de materiële goederen te verwerven, behoeft het geen betoog dat de eerste maritieme regels inzake de bescherming van schipbreukelingen erop gericht waren de tegen hen begane wandaden te bestraffen veeleer dan een actieve verplichting tot hulpverlening op te leggen<sup>[17]</sup>. Een eerste actieve hulpverleningsverplichting werd internationaalrechtelijk ingeschreven in artikel 11 van de Internationale Overeenkomst voor de eenmaking van sommige regelen inzake bijstand en berging op zee, gedaan te Brussel op 23 september 1910 (hierna genoemd, Hulpverleningsverdrag, 1910)<sup>[18]</sup>: *‘Every master is bound, so far as he can do so without serious danger to his vessel, her crew and her passengers, to render assistance to everybody,*

[14] INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO), *UN agencies to deliver as one on mixed migration by sea*, Press Briefing, n° 5, 9 March 2015, [www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings](http://www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings). Zie uitgebreid, T. BRIAN en F. LACZKO (Eds.) *Fatal Journeys – Tracking Lives Lost during Migration*, International Organization for Migration (IOM), Genève, 2014, 212 p., <http://publications.iom.int>

[15] Dodentallen bij benadering.

[16] Het incident met de *MSC Napoli*, die ten gevolge van een structureel falen in de Straat van Dover op 18 januari 2007 – na een affirmatieve respons van de UK SOSREP op de vraag naar een toevluchtsoord – op gecontroleerde wijze op de kust werd gebracht in Branscombe Bay (GB), lijkt evenwel aan te tonen dat het risico op plundering in de nasleep van een schipbreuk ook in moderne tijden niet geheel verdwenen is.

[17] J.-P. MARCQ, ‘Histoire du sauvetage en mer’, *Gazette de la Chambre Arbitrale Maritime de Paris* 2014, afl.2, [www.arbitrage-maritime.org/fr/Gazette/G34complement/sauvetage.pdf](http://www.arbitrage-maritime.org/fr/Gazette/G34complement/sauvetage.pdf)

[18] Wet van 14 september 1911 houdende goedkeuring van de Internationale Overeenkomst voor de eenmaking van sommige regelen inzake aanvaring en inzake hulp- en bergloon, te Brussel, op 23 september 1910 ondertekend, alsmede van het aan gezegde Overeenkomsten toegevoegd ondertekeningsprotocol (BS 26 februari 1913).

*even though an enemy, found at sea in danger of being lost. The owner of a vessel incurs no liability by reason of contravention of the above provision.*

De algemene plicht om hulp te verlenen aan personen is heden expliciet ingeschreven in artikel 98, eerste lid van het Zeerechtverdrag en is driedelig van aard. De gezagvoerder van een vaartuig is met name verplicht om (i) hulp te verlenen aan een ieder die hij op zee in levensgevaar aantreft; (ii) personen die in nood verkeren met de grootst mogelijke spoed te hulp komen, ‘*indien hem is medegedeeld dat zij hulp behoeven, voor zover een dergelijke handelswijze redelijkerwijze van hem verwacht kan worden*’; en (iii) na een aanvaring hulp te verlenen aan het andere schip, zijn bemanning en passagiers en, indien mogelijk, het andere schip de naam van zijn eigen schip, de haven waar het is geregistreerd en de dichtstbijzijnde haven waar het zal aanlopen, mee te delen. Deze verplichting is evenwel aan de voorwaarde onderhevig dat deze kan gebeuren zonder ernstig gevaar voor het hulpverlenende schip, de bemanning of de passagiers. Diverse internationale verdragen bevestigen deze verplichting, zoals Regel 33 van Hoofdstuk V van het SOLAS-verdrag en artikel 10 van het Internationaal Verdrag inzake hulpverlening, gedaan te Londen op 28 april 1989 (hierna genoemd, Hulpverleningsverdrag, 1989)<sup>[19]</sup>.

Vlaggenstaten zijn ertoe gehouden deze verplichting op te leggen aan elke gezagvoerder van schepen die hun vlag voeren. Voor wat betreft de Belgische situatie zijn de concrete handhavingsmaatregelen opgenomen in het *Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij*<sup>[20]</sup>:

*Artikel 62. – Met gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en met geldboete van vijfhonderd frank tot vijfduizend frank wordt gestraft de kapitein die nalaat hulp te verlenen aan enig persoon, zij het een vijand, die in levensgevaar wordt aangetroffen in zee of in de zeewateren voor zover hij zulks kan doen zonder ernstig gevaar voor schip of opvarenden.*

*Artikel 63. – Met gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en met geldboete van vijfhonderd frank tot vijfduizend frank wordt gestraft de kapitein die, na een aanvaring, niet alle beschikbare middelen aanwendt om het andere schip, de bemanning en de passagiers te redden, voor zover hij zulks kan doen zonder ernstig gevaar voor schip of opvarenden.*

[19] In België goedgekeurd bij Wet van 13 mei 2003 (BS 18 augustus 2004).

[20] Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij (BS 26 juli 1928), zoals laatst gewijzigd door de Wet van 1 januari 2013 (BS 30 januari 2013).

*Met dezelfde straffen wordt gestraft de kapitein die, na een aanvaring, verzuimt aan het andere schip de naam en de nationaliteit van zijn eigen schip op te geven, alsmede de plaatsen vanwaar het komt en die waarheen het gaat.*

*Artikel 64. – Met gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar wordt gestraft de kapitein die, buiten noodzaak of zonder zich te beraden met de officieren of de voornaamste scheepelingen, gedurende de reis zijn schip verlaat terwijl het in gevaar verkeert.*

*Met dezelfde straffen wordt gestraft de kapitein die bij het verlaten van zijn schip nalaat de opvarenden, alsmede de scheepspapieren en de scheepskas, de kostbaarste voorwerpen en goederen te redden.*

*Met gevangenisstraf van een maand tot zes maanden en met geldboete van vijftig frank tot vijfhonderd frank wordt gestraft de kapitein die niet het laatst van boord gaat, wanneer hij genoodzaakt is zijn schip te verlaten.*

### 3.3 Verplichting tot het oprichten van doeltreffende opsporings- en reddingsdiensten ten behoeve van de veiligheid op en boven de zee

Voor wat betreft de kuststaten wordt de verplichting tot hulpverlening ingeschreven in artikel 98, tweede lid van het Zeerechtverdrag, overeenkomstig dewelke iedere kuststaat het oprichten, het functioneren en het onderhoud van een voor zijn taak berekende en doeltreffende opsporings- en reddingsdienst ten behoeve van de veiligheid op en boven de zee moet bevorderen en, waar nodig, hiertoe met zijn buurstaten regionale overeenkomsten voor wederzijdse samenwerking sluiten<sup>[21]</sup>.

Deze statelijke verplichtingen zijn verder uitgewerkt in het Internationaal verdrag van 27 april 1979 inzake opsporing en redding op zee, gedaan te Hamburg op 27 april 1979, zoals gewijzigd (hierna genoemd, SAR-Verdrag). Het Verdrag, dat op 22 juni 1985 in werking is getreden, strekte er voor het eerst toe ervoor te zorgen dat voor elk maritiem of luchtvaartincident, waar dan ook, een opsporings- en

---

[21] De eis tot doeltreffende bescherming van mensenlevens wordt ten andere ook opgelegd aan de Diepzeebodemautoriteit, die – met betrekking tot werkzaamheden in het Gebied – de noodzakelijke maatregelen moet nemen om deze bescherming te verzekeren: ‘Hiertoe neemt de Autoriteit passende regels, voorschriften en procedures aan ter aanvulling van bestaand internationaal recht zoals vervat in de desbetreffende verdragen’ (artikel 146 Zeerechtverdrag). Zie, voor wat betreft de bescherming van het mariene milieu, artikel 145 Zeerechtverdrag.

reddingsoperatie zou worden gecoördineerd door een – zo mogelijk – *Joint Rescue Coordination Centre* (JRCC), dan wel een *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) of een *Aeronautical Rescue Coordination Centre* (ARCC)<sup>[22]</sup>. Waar nodig, dient dit te gebeuren in samenwerking met naburige opsporings- en reddingscoördinatiecentra. Door middel van vijf in bijlage bij het Verdrag gevoegde hoofdstukken worden de nodige maatregelen opgelegd om te voorzien in een snelle en doeltreffende *Search and Rescue*-operatie (zoals operationele procedures, de aanduiding van een *On-Scene-Commander*, etc.). De doelstellingen van het SAR-Verdrag worden verder ondersteund door de door de IMO en ICAO gezamenlijk ontwikkelde *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR) Manual*<sup>[23]</sup>.

In navolging van de inwerkingtreding van het SAR-Verdrag werden door het *Maritime Safety Committee* van de IMO 13 SAR-zones ingesteld. Als gevolg van de lage ratificatiegraad van het oorspronkelijke Verdrag – mede ingegeven door de *on-shore*-verplichtingen die op de Verdragspartijen rustten – werd in 1998 een herziene bijlage aangenomen die in 2000 in werking is getreden. Als gevolg van de wijzigingen van 2004 – die met ingang van 1 juli 2006 in werking zijn getreden – werd eveneens de verplichting ingeschreven om geredde personen naar een ‘*place of safety*’ te brengen<sup>[24]</sup>.

In samenhang met de in *Chapter V on Safety of Navigation* van het SOLAS-Verdrag opgenomen bepalingen en het sinds 1999 van toepassing zijnde *Global Maritime Distress and Safety System* (GMDSS), is de kans op een snel en positief resultaat bij opsporings- en reddingsoperaties bijgevolg sterk verhoogd: ‘*Search and rescue operations [...] continue, when practicable, until all reasonable hope of rescuing survivors has passed.*’

---

[22] Zie ook, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, *ICAO Standards and Recommended Practices, Annex 12 to the Convention on International Civil Aviation – Search and Rescue*, 8e. ed., juli 2004, 27 p.

[23] De *IAMSAR Manual* bestaat uit drie volumes en bevat nadere regels inzake (i) *Organization and Management*; (ii) *Mission Co-ordination*; en (iii) *Mobile Facilities*.

[24] [www.imo.org/OurWork/Safety/RadioCommunicationsAndSearchAndRescue/SearchAndRescue](http://www.imo.org/OurWork/Safety/RadioCommunicationsAndSearchAndRescue/SearchAndRescue)

#### 4. SOS – *Save Our Ship*

Hoewel het onderscheid tussen ‘*Save Our Souls*’ en ‘*Save Our Ships*’ op het eerste gezicht een lukraak gekozen woordspeling lijkt, is zij niet gespeend van belang. Acties die primair gericht zijn op het redden van mensenlevens vormen het voorwerp van de juridische regels die ertoe strekken de veiligheid op zee te verzekeren (zoals neergelegd in het Zeerechtverdrag en het SOLAS-Verdrag) en worden in het bijzonder beheerst door de regels inzake opsporing en redding (‘*search and rescue*’). Acties die er primair op zijn gericht bijstand te verlenen aan het schip en haar lading worden onder het toepassingsgebied van het Hulpverleningsverdrag 1989 gebracht (‘*salvage*’). Overeenkomstig haar artikel 1(a) betekent ‘*hulpverlening*’ iedere daad of werkzaamheid, verricht om hulp te verlenen aan een in een bevaarbaar water of in welk ander water dan ook in gevaar verkerend schip of andere zaak.

Waar de focus in voorliggend geval veeleer op de materiële aspecten van de hulpverlening ligt, is een zekere kruisbestuiving ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu, dan wel inzake de hulpverlening aan personen, evenwel niet volledig afwezig.

Als gevolg van de omstandigheden die bij het incident met de *Amoco Cadiz* (Frankrijk, 16 maart 1978) tot onaanvaardbare vertragingen in het op gang komen van de hulpverlening hebben geleid – met name de discussies omtrent het afsluiten van een bergingsovereenkomst in het licht van het in het bergingsrecht gehuldigde ‘*no cure, no pay*’-principe – werd de noodzaak gevoeld tot herziening van de in het Hulpverleningsverdrag, 1910, vervatte internationale regels. Hierbij diende in het bijzonder de belangrijke bijdrage die een doelmatige en tijdige hulpverlening kan leveren aan de veiligheid van schepen en andere zaken die in gevaar verkeren en aan de bescherming van het milieu, in aanmerking te worden genomen<sup>[25]</sup>. Zonder de ambitie te hebben het bergingsrecht hier ook maar ten inleidende titel te willen behandelen, kan in het bijzonder worden gewezen op de introductie van het artikel 14 in het Hulpverleningsverdrag, 1989, overeenkomstig dewelke in een bijzondere vergoeding kan worden voorzien ‘*indien een hulpverlener hulp heeft verleend aan een schip dat zelf of wegens zijn lading schade dreigde toe te brengen aan het milieu en hij geen hulploon heeft verkregen*’.

---

[25] Preambule, Hulpverleningsverdrag, 1989.



Bijzonder vermeldenswaard in het licht van deze bijdrage is evenwel de vaststelling dat tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot het nieuwe Bergingsverdrag (dat voornamelijk van privaatrechtelijke aard is) geen overeenstemming kon worden bereikt om bepalingen inzake toevluchtsoorden voor schepen in nood (die hoofdzakelijk van publiekrechtelijke aard zijn) in het Verdrag op te nemen<sup>[26]</sup>. Artikel 11 van het Hulpverleningsverdrag, 1989 aanvaardt daarentegen wel dat Verdragspartijen de toegang tot de havens voor schepen in nood in de loop van hulpacties kunnen reglementeren en erover kunnen beslissen<sup>[27]</sup>. Hieromtrent wordt het volgende gesteld: *'Telkenmale wanneer een Staat die Partij is bij dit Verdrag regels uitvaardigt of een besluit neemt over een aangelegenheid betreffende hulpverlening, zoals de toelating in havens van in nood verkerende schepen of het treffen van voorzieningen ten behoeve van hulpverleners, houdt hij rekening met de noodzaak tot samenwerking tussen hulpverleners, andere belanghebbende partijen en de overheid teneinde een doelmatige en geslaagde uitvoering van het redden van mensenlevens of in gevaar verkerende zaken, alsmede het voorkomen van schade aan het milieu in het algemeen te verzekeren'*. In artikel 9 wordt hieraan evenwel expliciet toegevoegd dat het Verdrag geen afbreuk kan doen aan het recht van de betrokken kuststaat om maatregelen te nemen in overeenstemming met algemeen erkende beginselen van internationaal recht ter bescherming van zijn kust of daarmee samenhangende belangen tegen verontreiniging of dreigende verontreiniging na een ongeval op zee of na met een dergelijk ongeval verband houdende handelingen, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zeer ernstige schade tot gevolg kunnen hebben, daaronder begrepen het recht van een kuststaat aanwijzingen te geven met betrekking tot hulpverlening.

Daarenboven dient in het bijzonder gewezen op de in artikel 16 opgenomen bepaling overeenkomstig dewelke *'Geen hulploon is verschuldigd door personen wier leven is gered, maar dit artikel doet geen afbreuk aan bepalingen van nationaal recht betreffende dit onderwerp'*. Hieraan wordt in een tweede lid desalniettemin toegevoegd dat *'Degene die mensenlevens heeft gered en heeft deelgenomen aan de werkzaamheden die zijn verricht ter gelegenheid van het ongeval dat aanleiding heeft gegeven tot de hulpverlening, is gerechtigd tot een billijk aandeel in de betaling die aan de hulpverlener is toegekend voor de redding van het schip of andere zaken of voor het voorkomen of beperken van schade aan het milieu'*. Veeleer dan ertoe te leiden dat een bijzondere vergoeding voor het redden van personen

[26] Zie hierover meer, COMITE MARITIME INTERNATIONAL, *The Travaux Préparatoires of the 1989 Salvage Convention*, Antwerpen, CMI Headquarters, 2003, 282-287.

[27] E. SOMERS, *Scheepvaart op zee, o.c.*, 2004, 11-12.



werd ingesteld, dan wel dat het redden van personen een determinerend element zou worden in het bepalen van het hulploon<sup>[28]</sup>, strekt artikel 16 ertoe te verzekeren dat aan de ‘*life salvor*’ voor zijn betrokkenheid bij de bergingsoperatie een zeker aandeel in het hulploon kan worden toegekend: ‘*Doubts were expressed as to whether a salvor of human life would be remunerated if there was no property salvaged. It would appear that if there were no reward, there would be no share for a life salvor. The CMI observer confirmed that this was the case, but that if the article 11 ‘safety net’ came into play and the principal salvor was paid special compensation, then the salvor of life would have a share. He might also recover his own reasonable expenses. (LEG 54/7 - paragraphs 96, 97)*’<sup>[29]</sup>. Diverse tekstvoorstellen die ertoe strekten een uitbreiding van de reeds in artikel 9 van het Hulpverleningsverdrag, 1910, opgenomen analoge bepaling, tot stand te brengen, werden tijdens de onderhandelingen van de hand gewezen<sup>[30]</sup>. De aangenomen wijzigingen strekten er dan ook louter toe te verzekeren dat, benevens een aandeel in de gewone vergoeding, ook een aandeel in de nieuw ingestelde bijzondere vergoeding voor hulpverleningswerkzaamheden waarbij schade aan het milieu werd voorkomen of beperkt, kan worden toegekend aan de ‘*life salvor*’.

## 5. SOS – *Save Our Society*

### 5.1 Weigeringsbevoegdheid van de kuststaat in het licht van het Zeerechtverdrag

In voorkomend geval kan een schip nood hebben aan een toevluchtsoord zonder dat de veiligheid van de personen aan boord in gevaar is, zoals bv. in het geval van dringende herstellingswerken of na een *engine black out*, of blijft de nood aan een toevluchtsoord bestaan eens de opvarenden van boord zijn gegaan in het licht van een bergingsoperatie. Voor wat betreft het redden van het schip en haar lading, zelfs met het oog op het voorkomen van mariene verontreiniging,

[28] In artikel 13, eerste lid, e) van het Hulpverleningsverdrag, 1989, wordt ‘*de vakkundigheid en inspanningen betoond door de hulpverleners bij de redding van het schip, de andere zaken en mensenlevens*’ weliswaar als criterium aangemerkt voor het vaststellen van het hulploon met het oog op het aanmoedigen van hulpverlening. In voorliggend geval gaat het – in tegenstelling tot de in artikel 14 ingeschreven bijzondere vergoeding voor hulpverleningswerkzaamheden waarbij schade aan het milieu werd voorkomen of beperkt – evenwel niet om een afzonderlijke vergoeding.

[29] COMITE MARITIME INTERNATIONAL, o.c., 2003, 427.

[30] *Ibid.*, 423-429.

onderschrijft de huidige statenpraktijk – zoals het laatste decennium overvloedig werd aangetoond aan de hand van de respectievelijke weigeringen van de betrokken kuststaten inzake de incidenten met de *Erika*, *Castor*, *Prestige* en vele anderen – evenwel geen absoluut recht van toegang tot een in de interne wateren gelegen toevluchtsoord en is de voorafgaande toestemming van de kuststaat nog steeds vereist. Staten die een haven of een andere dicht bij de kust gelegen locatie, zoals een beschutte noodankerplaats, openstellen voor een schip dat reeds in moeilijkheden verkeert, lijken zich op het eerste gezicht immers bloot te stellen aan een groter risico op milieuverontreiniging in deze wateren en de hiermee gepaard gaande socio-economische gevolgen voor de haven of de kustregio in kwestie. De spijtige gevolgen van bovenvermelde incidenten hebben evenwel twijfel doen rijzen over deze aanpak waardoor het recht van de kuststaat om de toegang tot een toevluchtsoord in interne wateren te ontzeggen fel is gecontesteerd geworden<sup>[31]</sup>.

Nochtans zijn ter zake op het eerste gezicht geen inbreuken op de in het Zee-rechtverdrag neergelegde bepalingen vast te stellen. Overeenkomstig artikel 2, eerste lid van het Zeerechtverdrag wordt het aloude volkenrechtelijke principe gehuldigd waarbij staten soevereiniteit uitoefenen over hun landterritorium en over een aan dit landterritorium grenzende, in afstand beperkte kuststrook<sup>[32]</sup>. Deze impliceert bijgevolg ook het recht van de kuststaat om aan een vaartuig de toegang tot de interne wateren, en de daarin gelegen toevluchtsoorden, te ontzeggen.

De bevoegdheid van de kuststaat om vaartuigen de toegang te weigeren tot de territoriale zee, en bij uitbreiding de exclusief economische zee (EEZ), dient evenwel meer genuanceerd te worden. Hoewel de territoriale zee ontegenzeggelijk deel uitmaakt van het staatsgebied, genieten schepen van alle staten overeenkomstig artikel 17 van het Zeerechtverdrag het recht van onschuldige doorvaart

---

[31] Nagaande betreft een geactualiseerde samenvatting van de bijdrage die is verschenen in G. GONSAELES, *Vluchten kan niet meer – Beschouwingen over het stellen van een borgsom of andere financiële zekerheid als voorwaarde voor het bekomen van een toevluchtsoord voor schepen in nood*, in G. GONSAELES en J. COPPENS (Eds.), *Met have, goed en schip over de Schelde – Vijftien jaar evolutie inzake havengebeuren, logistiek en scheepvaart in de Scheldemonding (Jubileumboek Maritiem Symposium)*, Maklu, Antwerpen, 2012, 219-245.

[32] Zie ook de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof van 27 juni 1986 in de Nicaragua zaak (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*), *ICJ Reports* 1986, 14-150, overeenkomstig dewelke 'it is also by virtue of its sovereignty that the coastal State may regulate access to its ports'. *Cfr. infra*.

door de territoriale zee. De kuststaat mag de onschuldige doorvaart van vreemde schepen door de territoriale zee in principe niet belemmeren (artikel 24, eerste lid Zeerechtverdrag). De doorvaart is *'onschuldig'* zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat (artikel 19, eerste lid Zeerechtverdrag). Zo mag het schip zich in de territoriale zee van een kuststaat niet bezighouden met *'opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met het Verdrag'* (artikel 19, tweede lid, (h) Zeerechtverdrag) of *'andere activiteiten die niet rechtstreeks samenhangen met de doorvaart'* (artikel 19, tweede lid, (l) Zeerechtverdrag). Deze doorvaart dient overeenkomstig artikel 18, tweede lid *'snel en ononderbroken'* te zijn. Hieraan wordt evenwel toegevoegd dat de doorvaart het stoppen en voor anker gaan omvat, *'doch alleen voor zover zulks een onderdeel vormt van de normale navigatie of noodzakelijk wordt als gevolg van overmacht of van het feit dat het schip in nood verkeert of voor het verlenen van hulp aan in gevaar of nood verkerende personen, schepen of luchtvaartuigen'*, waardoor expliciet wordt bevestigd dat ook schepen in nood zich in een toestand van doorvaart bevinden<sup>[33]</sup>. Dit recht van onschuldige doorvaart geldt zowel voor schepen in laterale doorvaart, als voor schepen die op weg zijn naar of van de interne wateren van een kuststaat (artikel 18, eerste lid Zeerechtverdrag).

Voor wat betreft schepen in nood die – zoals de *Erika* en de *Prestige* – omwille van structurele problemen een dreiging voor het mariene milieu kunnen betekenen, lijkt bijgevolg te moeten worden besloten dat zij zich in een toestand van onschuldige doorvaart bevinden zolang zij zich niet inlaten met opzettelijke *en* ernstige verontreiniging. De bewoordingen van het Zeerechtverdrag lijken hier immers een cumulatief criterium in te houden, waarbij het nodig is dat het schip zich doelbewust inlaat met *'opzettelijke'* én *'ernstige'* verontreiniging vooraleer het onschuldig karakter wordt ontnomen<sup>[34]</sup>. Zelfs indien zou worden bepleit dat het niet om een cumulatief criterium gaat, kan moeilijk aanvaard worden dat het feit dat het schip zich – voorafgaand aan een verontreiniging – in bepaalde moeilijkheden bevindt en om een schuil- of herstellingsoord verzoekt, volstaat om het onschuldige karakter aan de doorvaart te ontnemen. Het verdedigen van deze laatste stelling zou immers inhouden dat aan elk schip dat – omwille van zijn

[33] Gelijkaardige bepalingen voor wat betreft stoppen en ankeren in nood zijn opgenomen in artikel 39, eerste lid, (c) Zeerechtverdrag voor wat betreft de internationale zeestraten en in artikel 54 Zeerechtverdrag voor wat betreft de archipelagische wateren.

[34] Zie ook M. NORDQUIST, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 – A commentary*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, Vol. II, 176: *'The expression 'willful and serious pollution' in paragraph 2(h), reflects a combination of intent ('willful') and objective circumstance ('serious')'*.

lading of het aan boord hebben van bunkerolie – een potentieel risico op ernstige verontreiniging vormt, de onschuldige doorvaart moet worden ontzegd.

Hoewel de kuststaat – overeenkomstig artikel 25, eerste lid van het Zeerechtverdrag – binnen zijn territoriale zee de maatregelen kan nemen die nodig zijn om een doorvaart die niet onschuldig is, te voorkomen, is de beslissing van diverse kuststaten in het Middellandse Zeegebied (Algerije, Gibraltar, Malta, Spanje, Tunesië, *etc.*) om de *Castor* de toegang tot het territorium te ontzeggen in die zin niet rechtsgeldig te noemen<sup>[35]</sup>. Eenzelfde analyse kan worden gemaakt voor wat betreft de beslissing waarbij de *Prestige* gelast is geworden de Spaanse territoriale zee *c.q.* EEZ te verlaten<sup>[36]</sup>. Dergelijke beslissingen zijn ten andere eveneens strijdig met de in artikel 195 van het Zeerechtverdrag ingeschreven verplichting overeenkomstig dewelke staten, bij het nemen van maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu, op zulk een wijze dienen te handelen dat daardoor niet, direct of indirect, schade of risico's worden overgebracht van het ene gebied naar het andere.

[35] Na een structureel falen op 23 december 2000 en het sluiten van een LOF met een bergingsmaatschappij is de *Castor* gedurende zeven weken tevergeefs op zoek geweest naar een beschutte ankerplaats teneinde de lading – *in casu* gasoline – over te laden naar een ander schip, waarbij het schip van de betrokken kuststaten orders kreeg op een afstand van 30-40 mijl van de kust te blijven. Uiteindelijk heeft deze operatie tussen 6-8 februari 2001 plaatsgevonden op een afstand van 120 mijl ten ZW van Malta.

Voor een chronologisch overzicht van de feiten, zie A., CONSTANTINO, *Places of Refuge – a Myth or a Reality?*, in LABORATORY FOR MARITIME TRANSPORT OF THE NATIONAL TECHNICAL UNIVERSITY OF ATHENS, *Proceedings of the International Symposium on Maritime Safety, Security and Environmental Protection*, Athene, 20-21 september 2007, 6-8, [www.martrans.org](http://www.martrans.org)

[36] Dit lijkt eveneens bevestigd te worden in artikel 211, vierde lid van het Zeerechtverdrag, overeenkomstig dewelke kuststaten, bij de uitoefening van hun soevereiniteit binnen hun territoriale zee, wetten en voorschriften kunnen aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door vreemde schepen. Deze wetten en voorschriften mogen de onschuldige doorvaart van vreemde schepen evenwel niet belemmeren.

De bevoegdheid van de kuststaat om op basis van de haar toegekende rechtsmacht inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu in de EEZ de nodige maatregelen te nemen, dient op haar beurt te worden afgewogen tegen de soevereine exploratie- en exploitatierechten van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen en het behoud en het beheer van deze en de andere rechten en plichten die haar toekomen overeenkomstig het Zeerechtverdrag, in het bijzonder op basis van artikel 56. In de mate dat zij – ter fine – van de handhaving van de bepalingen inzake de bescherming van het mariene milieu, wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, dienen deze 'overeen te stemmen met en uitvoering te geven aan' de ter zake algemeen aanvaarde internationale regels en normen (artikel 211, vijfde lid Zeerechtverdrag).

De voornoemde bepalingen dienen evenwel ook te worden afgewogen tegen de in artikelen 192 en 194 ingeschreven verplichting van staten om het mariene milieu te beschermen en te behouden. De diverse posities die worden ingenomen door de kuststaten moeten daarenboven ook worden afgewogen tegenover de in artikel 94 van het Zeerechtverdrag opgenomen verplichting die op de vlaggenstaten en de scheepseigenaars rust om het schip in een staat van zeewaardigheid te houden.

Men zou – naar analogie met artikel 59 van het Zeerechtverdrag – bijgevolg kunnen argumenteren dat dergelijke conflictsituaties moeten worden opgelost *‘op de grondslag van billijkheid en in het licht van alle van belang zijnde omstandigheden, met inachtneming van het onderscheiden gewicht van de erbij betrokken belangen voor de partijen, alsook voor de gehele internationale gemeenschap’*.

## 5.2 Weigeringsbevoegdheid van de kuststaat in het licht van overige internationale bepalingen inzake toevluchtsoorden

Een compromisvoorstel werd ter zake naar voren geschoven in het ontwerpartikel 3 van het *Draft Instrument on Places of Refuge* dat werd ontwikkeld door het *Comité Maritime International* (CMI) en aangenomen op de CMI Conferentie van Athene op 17 oktober 2008<sup>[37]</sup>. Hierin werd – middels een aantal alternatieve tekstvoorstellen – aangestuurd op een principieel verlenen van toegang tot een toevluchtsoord door de bevoegde autoriteiten van de kuststaat, behoudens indien *‘following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused’*. Hierbij kon desgevallend worden toegevoegd dat *‘if access is denied the competent authority shall use its best endeavours to identify a practical or lower risk alternative to granting access’*. In voormeld ontwerpartikel werd evenwel ook gewezen op de mogelijkheid rekening te houden met het al dan niet voorhanden zijn van een verzekeringscertificaat, dan wel de mogelijkheid tot borgstelling.

---

[37] Een overzicht van de werkzaamheden van het CMI inzake toevluchtsoorden kan worden geconsulteerd doorheen de diverse jaarboeken van het *Comité Maritime International* ([www.comitemaritime.org](http://www.comitemaritime.org)). Voor de finale draft, zie COMITÉ MARITIME INTERNATIONAL, *CMI Yearbook/Annuaire* 2008-2009, Antwerpen, CMI Headquarters, 2009, 157-227.

Bovenstaand ontwerpinstrument werd voorgelegd aan het *Legal Committee* van de IMO tijdens haar 95<sup>e</sup> sessie in april 2009. Het *Legal Committee* heeft hierover evenwel besloten dat *'although expressing their appreciation to CMI for the high quality of the draft treaty and its contribution in general to the Committee's work, [...] there was no need for a new convention at this point in time. In the view of these delegations, the international regime comprising the existing liability and compensation conventions for pollution damage at sea provided a comprehensive legal framework, especially when coupled with the Guidelines on places of refuge adopted pursuant to resolution A.949(23) and other regional agreements'* en dat *'priority should be given by the Committee to enhancing the implementation of existing conventions. Once all of these conventions, including the Nairobi Convention on the Removal of Wrecks, 2007, had entered into force and their effectiveness had been assessed, the Committee would be in a better position to ascertain the existence of possible gaps. It was pointed out that it should be noted that the IMO liability Conventions, such as the Bunkers, CLC, HNS and Wreck Removal Conventions, do apply in these situations'*<sup>[38]</sup>.

Op het internationaal niveau zijn bepalingen inzake toevluchtsoorden inderdaad opgenomen in de op 5 december 2003 aangenomen *'IMO Resolution A.949 on Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance'*. Deze IMO Resolutie vermeldt expliciet dat *'It is noted that there is at present no international requirement for a State to provide a place of refuge for vessels in need of assistance'*. Desondanks wordt de beslissing tot het al dan niet verlenen van toegang ook hier afhankelijk gemaakt van het maken van een voorafgaandelijk beoordeling oftewel *'event-specific assessment'*<sup>[39]</sup>.

---

[38] INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO), *Report of the Legal Committee on the Work of its Ninety-Fifth Session*, LEG 95/10, 22 April 2009. Daarenboven hebben verschillende delegaties hun terughoudendheid geuit inzake het aannemen van een dwingend instrument dat specifieke en gedetailleerde regels inzake het aanwijzen van een toevluchtsoord bevat: *'Not only might such an instrument interfere with States' sovereignty, and not accord with UNCLOS, but it might unduly interfere with the right of coastal States to deal with incidents on a case-by-case basis.'*

[39] INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO), *Resolution A.949 on Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance*, 5 december 2003.

### 5.3 Weigeringsbevoegdheid van de Europese kuststaten: rol van de ‘SOSREP’

De wijzigingen die in 2002 werden aangebracht aan de Europese Monitoringrichtlijn maakten – weliswaar na tussenkomst van de Raad van Ministers – eveneens expliciet melding van de noodzaak aan een voorafgaande toestemming van de kuststaat: *‘De lidstaten stellen, na raadpleging van de betrokken partijen en rekening houdend met de toepasselijke IMO-richtsnoeren, plannen op voor de opvang van schepen in nood in de wateren die onder hun jurisdictie vallen. De plannen bevatten, rekening houdend met operationele en milieubeperkingen, regelingen en procedures die nodig zijn om te waarborgen dat schepen in nood, na toestemming van de bevoegde instanties, onmiddellijk naar een toevluchtsoord kunnen varen’*<sup>[40]</sup>.

In de wijzigingen die door Richtlijn 2009/17/EG zijn aangebracht aan het initiele artikel 20 van Richtlijn 2002/59/EG werd besloten het nemen van een beslissing omtrent het toekennen, dan wel het weigeren van een toevluchtsoord voor ‘*schepen die bijstand behoeven*’ toe te wijzen aan een ‘*bevoegde instantie*’ of ‘*bevoegde instanties*’. Deze – door de EU Lidstaat verder aan te wijzen of op te richten – bevoegde instantie of instanties dienen de vereiste deskundigheid en bevoegdheid te hebben op het ogenblik van de operatie om onafhankelijk en autonoom beslissingen te nemen betreffende de opvang van schepen die bijstand behoeven<sup>[41]</sup>. De beslissing over de aanvaarding van een schip in een toevluchtsoord moet gebeuren op grond van een voorafgaande beoordeling van de omstandigheden, verricht op basis van de plannen voor de opvang van schepen die bijstand behoeven. Deze plannen dienen hierbij uitdrukkelijk te worden opgesteld ‘*op basis van de IMO Resoluties A.949(23) en A.950(23)*’<sup>[42]</sup>. Opvallend hierbij is dat ‘*De instantie of instanties [ervoor zorgen] dat schepen tot een toevluchtsoord worden toegelaten indien zij van oordeel zijn dat een dergelijke opvang de beste oplossing biedt voor de bescherming van mensenlevens en het milieu*’<sup>[43]</sup>, waardoor

[40] Artikel 20 Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (*Pb.L.* 208, 5 augustus 2002). Later gewijzigd door Richtlijn 2009/17/EG (*Pb.L.* 131, 8 mei 2009); Richtlijn 2009/18/EG (*Pb.L.* 131, 28 mei 2009) en Richtlijn 2011/15/EU (*Pb.L.* 49, 24 februari 2011).

[41] Artikel 20 Monitoringrichtlijn, zoals gewijzigd.

[42] Artikel 20bis Monitoringrichtlijn, zoals gewijzigd. IMO Resolutie A.950(23) betreft de oprichting van *Maritime Assistance Services* (MAS).

[43] Artikel 20ter Monitoringrichtlijn, zoals gewijzigd.



de weigeringsbevoegdheid van de betrokken EU lidstaten – voorheen uitgedrukt door de bewoordingen ‘*na toestemming van de bevoegde instanties*’ – verder wordt gekanaliseerd.

Met bovenstaande aanpak op het Europees niveau wordt het voorbeeld gevolgd van de in het Verenigd Koninkrijk optredende SOSREP – de ‘*Secretary of States Representative for Maritime Salvage and Intervention*’<sup>[44]</sup> – waarbij de beslissingsbevoegdheid tot het al dan niet verlenen van een toevluchtsoord aan één enkele persoon is toegewezen.

## 6. SOS – *Send Out Succour*

Op basis van de diverse internationaalrechtelijke verplichtingen inzake het redden van mensen in nood, lijkt de toegang tot een toevluchtsoord principieel te moeten worden toegestaan door een Staat indien dit noodzakelijk is voor het redden van mensenlevens. De technologische evolutie, onder meer inzake de inzet van *SAR-units*, en de diverse verplichtingen inzake *life-saving appliances* hebben er evenwel voor gezorgd dat een schip in nood in veel gevallen niet langer toegang tot een toevluchtsoord behoeft om de opvarenden van boord te halen<sup>[45]</sup>.

Zoals betoogd, is de toegang van het schip tot de interne wateren om louter private redenen, dan wel omwille van de bescherming van het mariene milieu – ondanks de diverse initiatieven die in navolging van de rampen met de *Erika*, de *Castor* en de *Prestige* zowel op internationaal als Europees niveau, zijn genomen – nog steeds onderhevig aan de soevereine beslissing van de kuststaat. Hoewel in het internationaal recht strikt genomen geen wijzigingen zijn aangebracht aan het recht van de kuststaat om op basis van haar soevereiniteit een beslissing te nemen inzake het toestaan of weigeren van een toevluchtsoord voor schepen in nood, wordt deze beslissing nu wel onderworpen aan het maken van

---

[44] De bevoegdheid van de SOSREP om de nodige maatregelen te nemen inzake de veiligheid op zee of het voorkomen van mariene verontreiniging is – voor wat betreft de scheepvaart – neergeschreven in de *Merchant Shipping Act 1995*, zoals gewijzigd, en – voor wat betreft offshore installaties – in de *Offshore Installations (Emergency Pollution Control) Regulations 2002* ([www.gov.uk/how-we-respond-to-marine-pollution-incidents](http://www.gov.uk/how-we-respond-to-marine-pollution-incidents); zie ook [www.cefas.defra.gov.uk/premium/newsevents/the-sosrep-joins-premium.aspx](http://www.cefas.defra.gov.uk/premium/newsevents/the-sosrep-joins-premium.aspx)).

[45] Zie uitgebreid, E. SOMERS, *Scheepvaart op zee, o.c.*, 2004, 2-15.



een voorafgaande en objectieve risicobeoordeling<sup>[46]</sup>. Als gevolg hiervan lijkt het weigeren van een toevluchtsoord, zonder dat de overheidsaansprakelijkheid in het gedrang komt, enkel nog mogelijk indien op basis van deze objectieve beoordeling blijkt dat deze – minstens vanuit het standpunt van het redden van mensenlevens op zee en de bescherming van het mariene milieu – de meest aanvaardbare optie is.

Op basis van de nadere analyse van de relevante bepalingen van het Zeerechtverdrag werd evenwel vastgesteld dat inzake de toegang tot in de territoriale zee gelegen toevluchtsoorden een zeer moeilijk evenwicht dient gezocht tussen het recht van de onschuldige doorvaart en de verplichting, *c.q.* het recht van de kuststaat om alle met het Zeerechtverdrag verenigbare maatregelen te nemen die nodig zijn ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu<sup>[47]</sup>.

Iets moeilijker ligt de analyse van de relatie tussen het recht op onschuldige doorvaart en de overtreding van nationale migratievoorschriften. Dergelijke overtreding lijkt immers het onschuldig karakter aan de doorvaart te ontnemen. De beslissing van de Australische (en Indische) overheden inzake de *Tampa*, waarbij de kapitein van het Noorse vrachtschip in nood kwam ten gevolge van het redden van 433 asielzoekers op zee, kan evenwel worden betwist op basis van de internationale verplichtingen inzake het redden van mensenlevens op zee<sup>[48]</sup>.

[46] Een veelheid aan internationale bepalingen (met inbegrip van *soft law*) heeft sindsdien expliciet aanvaard dat de mogelijkheid tot borgstelling in overweging kan worden genomen bij het nemen van een beslissing inzake toevluchtsoorden. Zie, *in extenso*, G. GONSAELES, *o.c.*, 2012, 219-245.

[47] In het licht hiervan kan mede gewezen worden op de in hoofde van de Europese Unie opgenomen verantwoordelijkheden onder het Zeerechtverdrag.

[48] Voor verdere informatie en een verdere analyse van de overeenstemming met het – niet noodzakelijk convergerende – internationaal vluchtelingenrecht, meer bepaald in het licht van het *non-refoulement* principe, zoals ingeschreven in artikel 33 van de Conventie van Genève inzake de Status van Vluchtelingen, zie R. BARNES, *o.c.*, 2004, 47-77; P.A. FAIRALL, 'Asylum-Seekers and People-Smuggling – From St Louis to the *Tampa*', *James Cook University Law Review* 2001, 18-25; I. KHAN, 'Trading in Human Misery: A Human Rights Perspective on the *Tampa* Incident', *Pacific Rim Law & Policy Journal* 2003, 9-22; W. KIRTLEY, 'The *Tampa* Incident: The Legality of *Ruddock v. Vadarlis* under International Law and the Implications of Australia's New Asylum Policy', *Columbia Journal of Transnational Law* 2002-03, 251-300; P. MATHEW, 'Australian Refugee Protection in the Wake of the *Tampa*', *American Journal of International Law* 2002, 661-676; E. PEYSER, 'Pacific Solution? The Sinking Right to Seek Asylum in Australia', *Pacific Rim Law & Policy Journal* 2002, 431-460; I. VON GADOW-STEPHANI, *Der Zugang zu Nothäfen und sonstigen Notliegeplätzen für Schiffe in Seenot*, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg, 2006, 353-374;

Het lijkt evenwel dat de stijgende kans op *mass rescue operations*, omwille van de schaalvergroting in de scheepvaart – waarbij de *Oasis Class* en de *Quantum Class*-schepen, uitgebaat door *Royal Caribbean International Ltd.*, respectievelijk een maximumcapaciteit van 6.360 en 4.905 passagiers en van 2.394 en 1.500 bemanningsleden vertegenwoordigen<sup>[49]</sup> – de beslissingsvrijheid van de kuststaat inzake de toegang tot een vluchthaven, dan wel in de interne wateren of territoriale zee gelegen toevluchtsoord sterk zal inperken. Er lijkt immers te moeten worden aangenomen dat, in het voorkomend geval dat ontschepping van de opvarenden in een noodsituatie door middel van *SAR units* niet mogelijk is, het verlenen van toegang tot het staatsgebied als noodzakelijke voorwaarde zal gelden teneinde te kunnen voldoen aan de statelijke verplichtingen inzake de bescherming van mensenlevens op zee.

Ook andere recente incidenten, zoals deze met de *Blue Sky M* (2014) en de *Ezadeen* (2015), en de enorme migratiestromen, onder meer in het Middellandse Zeegebied, vereisen echter een steeds toenemende inzet van de opsporings- en reddingsorganisaties in *mass rescue operations*. Hoewel in voorkomend geval het recht op onschuldige doorvaart in het licht van de veelvuldige schendingen van de nationale migratievoorschriften niet overeind kan blijven, wordt door mensenhandelaars dankbaar gebruik gemaakt van de ethisch-statelijke verplichting inzake het redden van mensenlevens.

Het lijkt ter zake bijgevolg strikt noodzakelijk op internationaal vlak verdere regelgeving te ontwikkelen, dan wel te voorzien in de nodige handhaving. Voor wat betreft deze laatste kan in het bijzonder worden gewezen op het *Aanvullend Protocol van 15 november 2000 tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad*<sup>[50]</sup>. De verwachtingen ten aanzien van de op 4-5 maart

---

J. TAUMAN, 'Rescued at Sea, but Nowhere to Go: The Cloudy Legal Waters of the *Tampa* Crisis', *Pacific Rim Law & Policy Journal* 2002, 461-496.

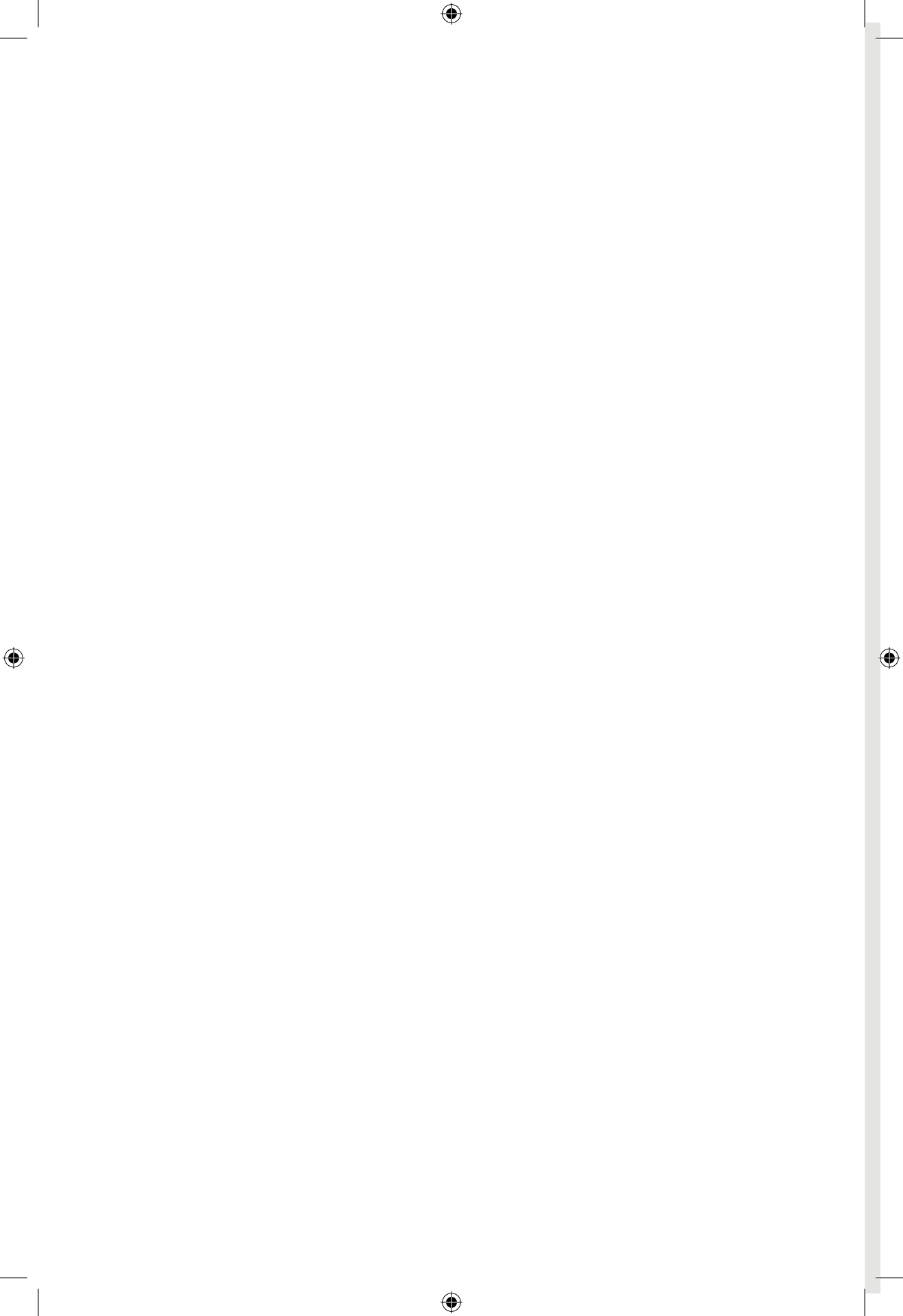
[49] [www.royalcaribbeanpresscenter.com](http://www.royalcaribbeanpresscenter.com)

[50] Wet van 24 juni 2004 houdende instemming met de volgende internationale akten: 1° het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad; 2° het Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad; 3° het Aanvullend Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 15 november 2000; 4° het Aanvullend Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan, bij het Verdrag van de

2015 te Londen gehouden *High-Level Meeting to Address Unsafe Mixed Migration by Sea*, tot bevordering van de dialoog en de samenwerking tussen de betrokken VN-agentschappen, internationale organisaties, gouvernementele en non-gouvernementele organisaties en de scheepvaartindustrie, zijn in dat verband hooggespannen. Het lijkt hierbij vooral zaak de nodige correlaties aan te brengen tussen de nood aan een toevluchtsoord, dan wel de roep om hulp en bijstand, dan wel de toegang tot een '*place of safety*'.

---

Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 31 mei 2001 (BS 13 oktober 2004).



DEEL II

# Maritiem recht



# 8 | Maritieme beveiliging van schepen varend onder de Belgische vlag

Walter P. Verstrepen\*

## 1. Situering drijfveer voor het gebruik van maritieme scheepsbeveiliging

Sinds mensenheugenis worden zeelui op alle wereldzeeën geconfronteerd met gewapende overvallen door bandieten of zeerovers<sup>[1]</sup>. Reders en kapiteins gebruiken waarschijnlijk dan ook reeds lang verschillende manieren van passieve of actieve maritieme beveiliging tegen alle vormen van o.a. gewapende agressies op zee, gaande van het aan boord nemen van militairen, het inhuren van beveiligingspersoneel t.e.m. het bewapenen van het schip en de bemanning. Ten tijde van de Koude Oorlog was er een quasi permanente aanwezigheid van de oorlogsschepen van de NAVO en het Warschaupact in de voor banditisme en piraterij gevoelige zeegebieden, waardoor het aantal agressies op zee toen gering waren. Het aantal gewapende agressies op zee bleek echter weer toe te nemen na de val van de Berlijnse muur in 1989.

Het tot stand komen en de inwerkingtreding van het Verdrag van 10 maart 1988 tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, gekend als de SUA Conventie, bevestigde deze problematiek van geweldspelingen op zee en benadrukte tevens de noodzaak om dit internationaal- en strafrechtelijk aan te pakken<sup>[2]</sup>. Het Verdrag verplicht de verdragsluitende

---

\* Advocaat-vennoot elegis Brussel, Balies Brussel en Antwerpen en Solicitor (England & Wales). Bestuurslid van de Koninklijke Belgische Marine Academie.

[1] M. McNICHOLAS *Maritime Security An Introduction*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2008, 162; zie over vervolging en bestraffing van piraterij, de bijdrage van Klaas Willaert in dit boek.

[2] Het Verdrag van Rome, trad in werking op 1 maart 1992 en per 6 januari 2015 zijn er 165 Staten partij van, die in totaal 94,43% van de bruto tonnenmaat van de

Staten onder meer om de daarvoor voorziene maatregelen hiertegen te nemen en de daders van de in artikel 3 bepaalde strafbare feiten te vervolgen en te bestraffen of desnoods uit te leveren<sup>[3]</sup>.

Sinds de oprichting van het IMB Piracy Reporting Centre (PRC) in Kuala Lumpur, Maleisië van het International Maritime Bureau (IMB) in 1992 kunnen gezagvoerders en reders in geval van een (dreigende) aanval, gewapende overval of kaping in een haven of op zee zich richten tot deze niet-gouvernementele organisatie voor een 24/7 assistentie door de loutere kennisgeving van de feiten opdat die vervolgens deze melding onmiddellijk zal overmaken aan de dichtstbijzijnde bevoegde overheden voor het bekomen van hun hulp en bescherming en hieromtrent tevens een veiligheidswaarschuwing zal geven ten behoeve van alle zeevarenden in die omgeving<sup>[4]</sup>.

Zeeoverrij of piraterij op de volle zee en gewapende overvallen op de territoriale zee, die men voornamelijk op het einde van de tweede helft van de 20ste eeuw kende, situeerden zich voornamelijk in en rond de Straat van Malakka, Zuidoost Azië, het Indisch subcontinent, de Amerika's en de Caraïben, de Middellandse Zee en de kusten van Afrika<sup>[5]</sup>.

---

wereldkoopvaardijvloot vertegenwoordigen. Het Protocol van 14 oktober 2005 tot de SUA Conventie trad in werking op 28 juli 2010 en heeft per 6 januari 2015 33 verdragssluitende Staten als partij, die in totaal 36% van de bruto tonnenmaat van de wereldkoopvaardijvloot vertegenwoordigen. België heeft alleen de SUA Conventie goedgekeurd bij Wet van 14 maart 2005 houdende instemming met volgende Internationale Akten: 1° Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart; 2° Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, gedaan te Rome op 10 maart 1988, BS 23 mei 2005. De SUA Conventie werd door België bekrachtigd op 11 april 2005 en deze trad in werking op 10 juli 2005.

[3] Zie ook R.C. BECKMAN 'The 1988 SUA Convention and 2005 SUA Protocol: Tools to Combat Piracy, Armed Robbery, and Maritime Terrorism' in R. HERBERT-BURNS, S. BATEMAN en P. LEHR (eds.), *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, Londen, Lloyd's MIU, 2009, 187-200.

[4] [www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre](http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre)

[5] R.C. BANLAOI, 'Maritime Security Threats in Post-9/11 Southeast Asia: Regional Responses' in R. HERBERT-BURNS et al. (eds.), *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, Londen, Lloyd's MIU, 2009, 253-269; H.T. HANSEN, 'Distinctions in the Finer Shades of Gray: the 'Four Circles Model' for Maritime Security Threat Assessment' in R. HERBERT-BURNS et al. (eds.), *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, Londen, Lloyd's MIU, 2009, 73-83; M. McNICHOLAS *Maritime Security An Introduction*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2008, 161-176; C. Z. RAYMOND en A. MORRIËN, 'Security in the Maritime Domain and its Evolution Since 9/11' in R. HERBERT-BURNS et al. (eds.), *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, Londen, Lloyd's MIU, 2009, 3-11.



Doch sinds het begin van de 21ste eeuw is het probleem van de Somalische piraterij met hun nooit geziene modi operandi en 'business model' snel en drastisch toegenomen en bedreigde of minstens verstoorde deze tot voor kort aanzienlijk de vrije scheepvaart en de wereldhandel, die noodzakelijk zijn voor de bevoorrading en de economische groei van alle landen in de wereld.

De Belgische belangen werden evenzeer hierdoor geschaad, bedreigd of minstens gehinderd en beperkt. Enkele Belgische schepen werden reeds in de voorbije jaren slachtoffer van aanvallen, betreding en/of kaping door Somalische piraten<sup>[6]</sup>.

Niettegenstaande de aanwezigheid en tussenkomst van de Marines in de met piraterij besmette regio bleef het aantal aanvallen van Somalische piraten tot 2012 toenemen maar verminderde het aantal succesvolle kapingen aanzienlijk door de aanwezigheid en tussenkomst van patrouillerende Marineschepen<sup>[7]</sup>, de toenemende toepassing van de 'Best Management Practices Guide 4' (BMP)<sup>[8]</sup>, het stijgend gebruik van citadels en het inhuren van gewapend beveiligingspersoneel of 'Private Armed Guards'<sup>[9]</sup>.

---

[6] Zo werd o.a. op 18 april 2009 de Belgische steenstorter Pompeï, eigendom van het baggerbedrijf DEME en rompbevracht door en met een bemanning van Jan de Nul, geïkapt op ongeveer 380 Nm buiten de Somalische kust.

[7] R. PEGG, 'Maritime Forces and Security of Merchant Shipping in the Mediterranean Sea and Northern Indian Ocean' in R. HERBERT-BURNS et al. (eds.), *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, Londen, Lloyd's MIU, 2009, 29-37; R. SNODDON, 'The North Atlantic Treaty Organization's Evolving Role in Maritime Security Operations' in R. HERBERT-BURNS et al. (eds.), *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, Londen, Lloyd's MIU, 2009, 277-284; [www.tradewindsnews.com/weekly/343668/Private-maritime-security-outfits-become-victims-of-own-success](http://www.tradewindsnews.com/weekly/343668/Private-maritime-security-outfits-become-victims-of-own-success)

[8] [www.dryadmaritime.com/todays-value-anti-piracy-measures/](http://www.dryadmaritime.com/todays-value-anti-piracy-measures/); MSC 89/25/Add.4, Annex 29, Resolution MSC.324(89), 20 May 2011, Implementation of Best Management Practice Guidance; MSC.1/Circ.1339, 14 September 2011, Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters off the Coast of Somalia, Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy.

[9] [www.tradewindsnews.com/weekly/343668/Private-maritime-security-outfits-become-victims-of-own-success](http://www.tradewindsnews.com/weekly/343668/Private-maritime-security-outfits-become-victims-of-own-success)

## 2. Draagvlak voor het gebruik van gewapende veiligheidsagenten

Het gebruik van de actieve maritieme scheepsbeveiliging en dan in het bijzonder van gewapende maritieme veiligheidsagenten of ‘*Privately Contracted Armed Security Personnel*’ (PCASP) was tot voor kort zeer controversieel en initieel was er hiervoor quasi geen draagvlak in de scheepvaart- en maritieme verzekeringsindustrie en bij de vlagstaten en de belangrijkste internationale organisaties, zoals de International Maritime Organization (IMO), International Chamber of Shipping (ICS), Intertanko, Baltic and International Maritime Council (BIMCO), Oil Companies International Marine Forum (OCIMF) en International Transport Workers’ Federation (ITF)<sup>[10]</sup>.

Niettemin werd ook opgeroepen tot het inzetten van gewapend veiligheidspersoneel aan boord van schepen, zoals onder meer door Admiraal Mark Fitzgerald United States Navy<sup>[11]</sup>. De vraag naar bewapend veiligheidspersoneel is begrijpelijk gezien het wijde actieterrein van de Somalische piraten dat zich namelijk uitstrekt van de Golf van Aden, het Zuidelijk deel van de Rode Zee, het deel voor de kusten van Jemen, Oman, Kenia, Seychellen, Tanzania, Madagaskar, Mozambique tot de Westkust van India en de Malediven, Arabische Zee en Indische Oceaan. Dit enorm zeegebied komt overeen met 2,5 keer de oppervlakte van West-Europa.

Daarenboven maken de Somalische piraten ook gebruik van de gekaapte vrachtschepen als moederschip teneinde o.a. hun actieradius zeer gevoelig uit te breiden. Een dergelijk moederschip wordt eveneens als aanvalsplatform ingezet of ze gebruiken de gekaapte bemanning ook voor het bewerkstelligen van de kaping van een nieuw vaartuig. Zo werd bv. op 2 april 2011 Hr.Ms. Tromp beschoten door piraten aan boord van een gekaapt vaartuig en vielen de twee RHIBs van de Hr.Ms. Tromp in een hinderlaag bij het benaderen van een Dhow<sup>[12]</sup>.

---

[10] MSC 89/WP.6, 6.15, p. 8, Measures to Enhance Maritime Security, Piracy and Armed Robbery against Ships, Report of the Working Group, aanvaard op 19 mei 2011; W. VERSTREPEN ‘Maritime Security Companies: a viable alternative?’, *Maritime Security Review* 2010, Vol. 1, p. 13 - 14.

[11] 20 april 2010: [www.voanews.com/content/us-admiral-commercial-ships-need-armed-guards-to-fight-pirates-91719979/116305.html](http://www.voanews.com/content/us-admiral-commercial-ships-need-armed-guards-to-fight-pirates-91719979/116305.html)

[12] [www.youtube.com/watch?v=Jwidx05ZdbU](http://www.youtube.com/watch?v=Jwidx05ZdbU)

Ingevolge de uitgestrektheid van dit gebied is het dus voor de participerende oorlogsschepen een quasi onbegonnen zaak om de doeltreffendheid van hun gewapende tussenkomst in welbepaalde zeegebieden steeds te garanderen. Gemiddeld nemen er tussen de 20 à 30 marineschepen deel aan acties die georganiseerd en geleid worden door EUNAVFOR ATALANTA<sup>[13]</sup>, NAVO, CMF CTF-151<sup>[14]</sup>, CMF CTF-150<sup>[15]</sup>, ALINDIEN<sup>[16]</sup>, samen met andere coalitiepartners zoals o.a. Rusland, China, India, Japan, Indonesië, enz. Eigenlijk kan dit ongeveer vergeleken worden met een politiepatrouille met hetzelfde aantal politiewagens op de gehele oppervlakte van West-Europa.

Doch zelfs in de hypothese dat er meer dan 100 marineschepen zouden worden ingezet, dan zal er voor bepaalde zeegebieden nog steeds een interventietijd van meer dan enkele uren vereist zijn. Bovendien zal de kostprijs van de inzet van dit aantal militaire middelen een heel dure rekening worden en blijft het probleem van de Somalische piraterij, dat zich in essentie aan de wal voordoet, in wezen onopgelost.

Op initiatief van de Bahamas en de Republiek van de Marshall Islands werd er een vraag tot discussie omtrent '*Piracy and Armed Robbery Against Ships - The need for more proactive protective measures*' als 18<sup>de</sup> punt op de agenda van de 89<sup>ste</sup> Sessie van de IMO '*Maritime Safety Committee*' (MSC) geplaatst<sup>[17]</sup>. Dit resulteerde o.a. mede in het aanvaarden van de toepassing van de '*Best Management Practice Guidance*'<sup>[18]</sup>, de aanbevelingen en richtlijnen voor het gebruik van Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) aan boord van schepen in het Hoge Risico Gebied of '*High Risk Area*'<sup>[19]</sup> en de richtlijnen voor de vlagsta-

---

[13] European Union Naval Force ATALANTA; <http://eunavfor.eu/>

[14] Combined Maritime Forces, CTF-151: Counter-piracy; <http://combinedmaritimeforces.com/>

[15] Combined Maritime Forces, CTF-150: Maritime Security.

[16] L'amiral commandant de la zone maritime de l'océan Indien (ZMOI) et les forces maritimes de l'océan Indien; [www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/emirats-arabes-unis-ocean-indien/dossier/ffeau-alindien](http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/emirats-arabes-unis-ocean-indien/dossier/ffeau-alindien)

[17] MSC 89/18/X, 8 March 2011.

[18] MSC 89/25/Add.4, Annex 29, Resolution MSC.324 (89), on Implementation of Best Management Practice Guidance, aanvaard op 20 mei 2011.

[19] MSC.1/Circ.1443, 25 May 2012, on Interim Guidance to private maritime security companies providing contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area.

ten<sup>[20]</sup>, voor de haven- en kuststaten<sup>[21]</sup> en voor de scheepseigenaars, rederijen en kapiteins<sup>[22]</sup>.

De Werkgroep Maritime Security die zich tijdens de 89<sup>ste</sup> Sessie bezig hield met piraterij en gewapende overvallen tegen schepen behandelde de punten 4 en 18 van de agenda. In die Werkgroep zaten tevens vertegenwoordigers van o.a. ICS, Intertanko, BIMCO, OCIMF en ITF, die voordien afkerig waren tegen het gebruik van PCASP aan boord van schepen. Deze Werk Groep deelde de hiernavolgende visie van ICS en BIMCO, die volgens de Werkgroep ook in hun rapport diende te worden opgenomen:

1. *Industry is strongly opposed to the arming of seafarers.*
2. *Industry considers that it is the responsibility of Governments to ensure the freedom of navigation on the high seas and to protect the right of innocent passage.*
3. *Industry recognizes it has a responsibility for self-protection using non-lethal means as an essential part of compliance with Best Management Practices (BMP).*
4. *Subject to risk analysis, careful planning and agreements, Industry believes the provision of Military Vessel Protection Detachments (VPDs) deployed to protect vulnerable merchant ships is the preferred option when considering armed guards.*
5. *Industry believes that the use, or not, of armed PMSC onboard merchant ships has to be a matter for individual ship operators to decide following their own voyage risk assessment. Industry does not however endorse nor recommend the general use of armed PCAPS.*

De hiervoor vermelde visie van de Werkgroep kan zonder meer als een algemeen criterium beschouwd worden voor het gebruik van gewapende PCAPS en toont aan dat er hiervoor een bepaald draagvlak onder welbepaalde voorwaarden kan

---

[20] MSC.1/Circ.1406, 23 May 2011, on Interim recommendations for flag States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area, vervangen door MSC.1/Circ.1406/Rev.2, 25 May 2012, on Revised interim recommendations for flag States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area.

[21] MSC.1/Circ.1408, 16 September 2011, on Interim recommendations for port and coastal States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area; MSC.1/Circ.1408/Rev.1, 25 May 2012, Revised interim recommendations for port and coastal States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area.

[22] MSC.1/Circ.1405, 23 May 2011, on Interim guidance to shipowners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area, vervangen door MSC.1/Circ.1405/Rev.2, 25 May 2012, on Revised interim guidance to shipowners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area.

bestaan. Het gebruik van gewapende veiligheidsagenten dient dus een uitzondering te zijn op de algemene regel dat de Staat dient in te staan voor de vrijheid van de scheepvaart op de volle zee en de onschuldige doorvaart in de territoriale zee van een andere kuststaat, van haar eigen koopvaardij- en visserijvloot en andere schepen varend onder haar vlag en in eigendom van haar onderdanen, alsmede voor de bescherming van voornoemde schepen middels haar Krijgsmacht conform haar nationale wetgeving.

Het staat buiten kijf dat het bewapenen van de bemanning van een (commercieel) vaartuig misschien wel een theoretische mogelijkheid is ter bescherming tegen piraten of gewapende bandieten in een risicogebied. Doch dit is in essentie volkomen ongepast en is om tal van redenen volledig af te raden<sup>[23]</sup>. Vooreerst zijn scheepsbemanningen niet opgeleid om met vuurwapens om te gaan, hebben ze normaliter geen gevechtsopleiding genoten laat staan dat ze deze vuurwapens op de gepaste wijze zouden kunnen gebruiken in een vuurgevecht tegen oorlogsgeharde Somalische of andere piraten. Daarenboven werden bemanningsleden hiervoor ook niet aangeworven. Mocht een reder dit echter wel overwegen dan wordt er een bijkomend potentieel veiligheidsrisico aan boord gecreëerd. Het onaangepast gebruik van geweld zal zonder meer ook aanleiding geven tot een geweldsescalatie met waarschijnlijk slachtoffers bij de aangevallen scheepsbemanning.

De Koninklijke Belgische Redersvereniging (KBRV) stelde op 30 maart 2011 voor het eerst een officiële vraag naar een wettelijk kader voor het gebruik van bewapende private veiligheidsdiensten aan boord van Belgische vlagschepen die in de risicozone zouden moeten doorvaren. De KBRV herhaalde enkele maanden na de 89<sup>ste</sup> Sessie van de IMO MSC opnieuw haar vraag aan de Belgische overheid teneinde een wettelijk kader te bekomen voor het gebruik van gewapende PCAPS aan boord van koopvaardij-schepen varend onder Belgische vlag bij gebreke aan de efficiënte werking van de door de Belgische Krijgsmacht aangeboden Vessel Protection Detachments (VPDs).

---

[23] W. VERSTREPEN 'Maritime Security Companies: a viable alternative?', *Maritime Security Review* 2010, Vol. 1, p. 12; 'ITF issues statement on combating piracy (11/23)', [www.seafarers.org](http://www.seafarers.org); 'The unions' and industry's firm position is that seafarers should not be armed, and that there should be no arms onboard, not only because they introduce massive legal and liability issues but also because they can potentially raise the level of violence used by pirates and further endanger seafarers. ... Unions are keeping the situation vis-a-vis arms on ships under constant review.'; 'Unions Testify on Piracy' in <http://seafarers.org/ViewStory.asp?article=log/2009/062009/piracytestimony>; 'President's Report: Our Crews Must be Protected' in <http://seafarers.org/ViewStory.asp?article=log/2009/052009/column>

Voordien was de KBRV alleen een voorstander van het gebruik van VPDs. Het inschepen van een VPD kan namelijk een degelijke en efficiënte beveiliging van het schip, bemanning en lading bieden<sup>[24]</sup>. Een VPD is ofwel Belgisch ofwel buitenlands. De grootte van het team is afhankelijk van de Staat die een dergelijk team ter beschikking stelt en dit varieert van ongeveer 6 tot 18 militairen. Het grote aantal militairen geeft meestal wel aanleiding tot problemen met het voorziene certificaat van deugdelijkheid van het schip, gezien het beperkt aantal beschikbare slaapplekken en plaatsen in de reddingsvloeren en -vloten. Soms dienen de militairen zelfs op het buitendek te kamperen.

Een VPD wordt ingescheept voor de gehele duur van de transit door het risicogebied en beschikt over de nodige uitrusting en vuurwapens om volledig autonoom te kunnen opereren. In sommige gevallen kan een VPD weggezonden worden door de zendende Staat vanuit het land van origine of vanuit een land dichtbij het risicogebied of deel uitmaken van een oorlogsschip dat in het risicogebied nationaal of in het kader van een multinationale militaire operatie opereert. Een VPD valt onder de krijgstuicht van de zendende Staat, opereert onder een militaire bevelstructuur en past de toepasselijke *'Rules of Engagement'* (ROE) van die Staat toe.

Het gebruiken van een VPD geeft vooral ook rechtszekerheid aan de kapitein en reders en biedt evenzeer zekerheid omtrent de degelijke opleiding van de leden van de VPD. Maar een ingescheept VPD geeft echter geen garantie tot geheel succes<sup>[25]</sup>.

Doch het operationeel gebruiken van een dergelijk Belgisch team door de Belgische reders stootte regelmatig op verschillende belangrijke hindernissen, waardoor er slechts één Belgische VPD assistentie heeft verstrekt bij de bescherming van de mv Pompei na de vrijlating ervan door de Somalische piraten<sup>[26]</sup>.

[24] Zie <http://eunavfor.eu/?s=vpd>

[25] Zie schietincident van Italiaanse VPD aan boord van de mv Enrica Lexie; *Vr. en Antw. Senaat*, 15 oktober 2012, nr. 5-7168 (B. ANCIAUX); I. VAN HESPEN, 'Protecting Merchant Ships from Maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A Comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State Requirements', 45 *J. Mar. L. & Com.* 374.

[26] *Vr. en Antw. Kamer*, 19 februari 2010, nr. 52/100, 265 (Vr. 123 D. VIJNCK); *Vr. en Antw. Senaat*, 7 december 2009, nr. 4-5744 (P. WILLE); *Vr. en Antw. Senaat*, 15 januari 2010, nr. 4-6510 (P. WILLE); *Vr. en Antw. Senaat*, 29 februari 2012, nr. 5-5752 (L. SEVENHANS).

Het verkrijgen van een diplomatieke toestemming ('*diplomatic clearance*' – DIP-CLEAR) voor het transport van militair personeel, materieel, vuurwapens en munitie zorgt voor de nodige problemen<sup>[27]</sup>. Het vervoer van vuurwapens en munitie dient vooreerst van elkaar gescheiden te worden. Voor ieder transport en voor ieder land dat wordt overgevlogen en/of land van bestemming of vertrek is een diplomatieke toestemming nodig. Sommige landen zijn weigerachtig om dergelijke instemming te verlenen. Andere landen verwerken de aanvragen dan weer uiterst traag, zodat er soms verschillende dagen of weken nodig zijn om dergelijke diplomatieke rompslomp af te wikkelen. Tot op heden komt ook Europa niet tussen in de vereenvoudiging van deze formaliteiten door het afsluiten van bilaterale overeenkomsten tussen de EU en een Staat grenzend aan het risicogebied. Dit alles maakte het quasi onmogelijk voor de Belgische reders om op een redelijk korte termijn van soms enkele dagen op een VPD beroep te kunnen doen. Nederland heeft dit opgelost door afspraken te maken met de plaatselijke overheden van de betrokken regio om hun materiaal, vuurwapens en munitie op strategische locaties op te slaan ten behoeve van de Nederlandse koopvaardij-schepen.

Daarnaast vormde de kostprijs ook een belangrijke hindernis. De kosten die de Belgische Staat voor een VPD van gewoonlijk 9 à 10 militairen zou willen aanrekenen zijn zonder meer buitensporig in vergelijking met andere Europese landen en de maritieme veiligheidsondernemingen. De reden voor deze hoge kostprijs zou te zoeken zijn in enerzijds het speciaal militair transport van een VPD met vuurwapens en munitie van Melsbroek naar de haven van inscheeping en het transport terug van de haven van ontscheeping naar Melsbroek. Anderzijds zou de inspecteur van Financiën niet kunnen instemmen met het enkel aanrekenen van de meerkosten voor zo'n zending. Het gelijkheidsbeginsel wordt hiervoor ingeroepen omdat alle kosten vergoed moeten worden, inclusief de kosten van het beschikbaar hebben van manschappen en materieel. De overheid rekent dus kosten aan die ze geacht wordt zelf te dragen gezien haar permanente verplichting tot bescherming van haar schepen en onderdanen op zee, zoals dit trouwens ook door de voornoemde Werkgroep Maritime Security van de 89<sup>ste</sup> Sessie bevestigd werd.

---

[27] *Vr. en Antw. Kamer*, 19 februari 2010, nr. 52/100, 265 (Vr. 123 D. VIJNCK); *Vr. en Antw. Senaat*, 29 februari 2012, nr. 5-5752 (L. SEVENHANS).

Maar de kosten van de Belgische VPD<sup>[28]</sup> staan in schril contrast met hetgeen bv. Nederland<sup>[29]</sup> vraagt voor een team van ongeveer 16 militairen gedurende 1 week. De logistieke problematiek wordt door Nederland opgelost op dezelfde pragmatische en kostefficiënte wijze zoals de ‘*Private Maritime Security Companies*’ (PMSCs)<sup>[30]</sup>. Het Italiaans Ministerie van Defensie biedt trouwens deze diensten aan tegen ongeveer 2.800 EUR per dag plus laad-, los- en agentuurkosten en per dag kost een VPD-lid 467 EUR<sup>[31]</sup>.

Ingevolge de vroegere juridische lacune in de Belgische wetgeving omtrent het gebruik van vuurwapens en de inscheping van gewapende veiligheidsagenten aan boord van een Belgisch schip en de afwezigheid van enige verbodsbepaling hieromtrent was er een dringende noodzaak naar meer rechtszekerheid voor de reders.

De KBRV en haar raadsman deden daarom voorstellen voor een nieuwe wetgeving, waarvan verschillende suggesties in de wetsontwerpen werden opgenomen en deze wetsontwerpen werden samen met de bevoegde overheidsdiensten en de toenmalige vicepremier en minister van Binnenlandse Zaken besproken.

Uiteindelijk kwam deze nieuwe wetgeving omtrent de maritieme beveiliging van de schepen varend onder de Belgische vlag na een lang hindernissenparcours tot stand op 16 januari 2013 en trad deze in werking op 30 januari 2013<sup>[32]</sup>. Daarnaast kwam op dezelfde datum ook nog een andere wet tot stand die nog bijkomende

---

[28] België vroeg in totaal tot 420.000 EUR: *Vr. en Antw.* Kamer, 19 februari 2010, nr. 52/100, 265 (*Vr. 123 D. VIJNCK*); *Vr. en Antw.* Senaat, 15 januari 2010, nr. 4-6510 (*P. WILLE*); *Vr. en Antw.* Senaat, 29 februari 2012, nr. 5-5752 (*L. SEVENHANS*).

[29] Nederland vraagt recentelijk 5.000 EUR per dag of ongeveer 50.000 EUR per doorvaart; I. VAN HESPEN, ‘Protecting Merchant Ships from Maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A Comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State Requirements’, 45 *J. Mar. L. & Com.* 383-385; zie <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2013/06/brief-Minister-van-Defensie-aan-Tweede-Kamer-inzake-inzet-Vessel-Protection-Detachments.pdf>; <https://ejbron.wordpress.com/2014/12/13/weerloze-reders-luiden-noodklok/>

[30] ‘Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij’, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012–2013, 32 706, nr. 44, p. 3.

[31] [www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/Presentazione%20NMP.pdf](http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/Presentazione%20NMP.pdf)

[32] Wet 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, *BS* 30 januari 2013.



bepalingen wijzigde van de Wet 30 december 2009 betreffende de strijd tegen de piraterij op zee en het Gerechtelijk Wetboek<sup>[33]</sup>.

De Wet 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, hierna vernoemd als 'Maritieme Beveiligingswet', incorporeerde naast de nieuwe wetgeving inzake de bestrijding<sup>[34]</sup> van de piraterij ook verschillende wijzigingen van de Wet 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid<sup>[35]</sup>, zoals gewijzigd, van de Wet 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij, zoals gewijzigd en van de Wet 30 december 2009 betreffende de strijd tegen de piraterij op zee<sup>[36]</sup>. In daaropvolgende maanden in 2013 verschenen de vereiste uitvoeringsbesluiten, die hierna zullen geduid worden.

Opvallend is dat de Maritieme Beveiligingswet de omschrijving krijgt van '*de strijd tegen maritieme piraterij*' i.p.v. gewoonweg '*maritieme beveiliging*' tegen maritieme piraterij. Vooreerst komt het niet toe aan de reders, scheepskapiteins en -bemanningen en de ingeschepte maritieme veiligheidsagenten om die strijd tegen de '*maritieme piraten*' te voeren. Dit is niet hun taak en ze zijn daar noch toe gemachtigd door het internationaal en nationaal recht, noch voor uitgerust laat staan voor opgeleid. De strijd tegen de piraten op zee dient gevoerd te worden door de staat en haar marine of andere maritieme overheidsdiensten overeenkomstig art. 100, 105 en 110, 1, a) Zeerechtverdrag 1982<sup>[37]</sup> en art. 5 Wet 30 december 2009 betreffende de strijd tegen de piraterij op zee, zoals gewijzigd. Mocht de Belgische staat dit evenwel, wegens budgettaire redenen, misschien ooit *per impossibile* toch wensen dan zou hiervoor een gepast juridisch kader moeten gecreëerd worden en de regeling van de 'kaapvaart' bij wet worden ingesteld. Alleen zal dit nooit door andere vlagstaten aanvaard worden.

---

[33] Wet 16 januari 2013 tot wijziging van de wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen de piraterij op zee en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, BS 30 januari 2013.

[34] Hfdst. 2 Maritieme Beveiligingswet.

[35] BS 29 mei 1990, hierna 'Private en bijzondere veiligheidswet'.

[36] BS 14 januari 2010.

[37] Verdrag 10 december 1982 van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ondertekend te Montego Bay, *Pb.L.* 179, 23 juni 1998, BS 16 september 1999, goedgekeurd door Decr. W. 5 februari 1998, BS 27 februari 1998, goedgekeurd door B. Raad EG 23 maart 1998, *Pb.L.* 179, 23 juni 1998, goedgekeurd door Decr. Vl. 14 juli 1998, BS 22 augustus 1998, goedgekeurd door Ord.Br. 29 oktober 1998, BS 10 december 1998, goedgekeurd door Wet 18 juni 1998, BS 16 september 1999, (hierna verkort geciteerd: 'Zeerechtverdrag 1982')

De wetgever gebruikt tevens in de Maritieme Beveiligingswet voortdurend de termen *'bewaking en bescherming'*, niettegenstaande dienaangaande *'beveiliging'* of *'security'* door de IMO gebruikt wordt<sup>[38]</sup>. Van Dale definieert trouwens *'beveiligen'* als *'veilig maken, onttrekken aan geweld, bedreiging, gevaar of schade: de koopvaarders moesten tegen kapers beveiligd worden ...'*<sup>[39]</sup>. Het Europees Parlement en de Raad definieert en maakt gebruik van de term *'beveiliging'* in het kader van de luchtvaart en onderscheidt deze van de veiligheid<sup>[40]</sup>. De Belgische wetgever vond het echter noodzakelijk om het hoofddeel van deze specifieke maritieme beveiligingswetgeving onder te brengen in de bestaande wetgeving omtrent de regeling van de private en bijzondere veiligheid, die zuiver land georiënteerd is en iedere connotatie met de eigen specificiteit van het maritieme ontbeert en er daarenboven ook vreemd aan is. Dit weerspiegelt zich ook in de implementatie van de toepasselijke wetgeving door de bevoegde overheidsdienst.

Niettegenstaande het feit dat de problematiek van de Somalische piraterij tot op heden nog steeds niet opgelost is en de zeepiraterij ook in andere regio's weer toeneemt, vond de wetgever het noodzakelijk om de werkingstermijn van de Maritieme Beveiligingswet initieel te beperken tot 31 december 2014<sup>[41]</sup>, behoudens een eventuele latere evaluatie door de Koning, die middels een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een nieuwe datum van buitenwerking-treding kan bepalen na 31 december 2014. Dit is inmiddels gebeurd, waarbij de nieuwe datum van buitenwerking-treding is vastgesteld op 31 december 2016<sup>[42]</sup>.

---

[38] Zie supra.

[39] *Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1999, 385.

[40] Art. 3, 2 Verordening (EG) nr. 300/2008, 11 maart 2008 Europees Parlement en Raad inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002, *Pb.L.* 9 april 2008, afl. 97: *'beveiliging van de luchtvaart': de combinatie van maatregelen en menselijke en materiële hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart.'*

[41] Art. 30 Maritieme Beveiligingswet.

[42] KB 19 december 2014 houdende vaststelling van een datum van buitenwerking-treding van de wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, *BS* 29 december 2014.

### 3. De maritieme beveiliging verstrekt door een maritieme veiligheidsonderneming aan boord van schepen varend onder de Belgische vlag

Vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving zou er op grond van art. 5, 17, 69 en 70 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en zeevisserij<sup>[43]</sup> en van art. 416 en 417 Sw. geargumenteed kunnen worden dat de legaliteit en legitimiteit aanwezig was voor het gebruik van vuurwapens en de inscheping van gewapende veiligheidsagenten aan boord van een Belgisch schip op zee ter beveiliging tegen piraten die gebruik maken van oorlogswapens, op voorwaarde dat de Belgische Wapenwet 2006<sup>[44]</sup> niet geschonden werd.

De nieuwe wetgeving regelt het toepassingsgebied en -voorwaarden van deze wetgeving, de verplichtingen van de geregistreerde eigenaar of exploitant of kapitein van een Belgisch schip, de voorwaarden voor het aanvragen van een vergunning voor een maritieme veiligheidsonderneming en de methodes en procedures die door de overheid werden opgelegd voor de maritieme beveiliging.

#### 3.1 Toepassingsgebied en -voorwaarden

De geregistreerde eigenaar of exploitant van een schip dat gemachtigd is om de Belgische vlag te voeren<sup>[45]</sup> mag enkel in de vastgelegde zeegebieden<sup>[46]</sup>, een beroep doen op een krachtens de Private en bijzondere veiligheidswet vergunde maritieme veiligheidsonderneming<sup>[47]</sup> om het schip te beveiligen tegen piraterij mits het naleven van de regels bepaald in de Maritieme Beveiligingswet, de Private en bijzondere veiligheidswet en de relevante uitvoeringsbesluiten ervan<sup>[48]</sup>.

---

[43] BS 26 juli 1928, zoals gewijzigd.

[44] Wet 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, BS 9 juni 2006, zoals gewijzigd en Omzendbrief 25 oktober 2011 over de toepassing van de wapenwetgeving, BS 2 december 2011.

[45] Art. 2, 3° Maritieme Beveiligingswet.

[46] KB 11 februari 2013 tot vaststelling van de zeegebieden voor het gebruiken van private bewaking tegen piraterij op zee, BS 19 februari 2013.

[47] Art. 2, 2° Maritieme Beveiligingswet en art. 13.18, derde lid Private en bijzondere veiligheidswet.

[48] Art. 3 Maritieme Beveiligingswet.

Het enig toegelaten zeegebied wordt begrensd door Suez en de Straat van Hormuz in het noorden, 10° Z.B. en 78° O.L.<sup>[49]</sup> en heeft dus enkel betrekking op het risicovol operatiegebied van de Somalische piraten. Andere zeegebieden zoals bv. de Golf van Guinea, in en rond de Straat van Malakka, Zuidoost-Azië, het Indisch subcontinent, enz. komen niet in aanmerking voor het legaal gebruik van de maritieme beveiliging tegen piraterij overeenkomstig de Belgische wetgeving, niettegenstaande dit wel legitiem zou zijn bij gebreke aan de meestal adequate bescherming van de kuststaten en de Marines van andere vlagstaten.

### 3.2 Verplichtingen van de geregistreerde eigenaar of exploitant of kapitein van een Belgisch schip

De geregistreerde eigenaar of exploitant van een Belgisch schip dient bij het afsluiten van een overeenkomst<sup>[50]</sup> met een vergunde maritieme veiligheidsonderneming een kopie ervan volgens een vastgelegde procedure mee te delen aan de hiervoor bepaalde overheidsdiensten<sup>[51]</sup>. Dergelijke mededeling gebeurt binnen een termijn van 7 dagen vanaf de datum van de afsluiting van de overeenkomst en in elk geval voorafgaand aan het inschepen van de agenten van de maritieme veiligheidsonderneming in uitvoering van de overeenkomst<sup>[52]</sup>.

De geregistreerde eigenaar of exploitant van een Belgisch schip meldt iedere reis waarbij er een beroep wordt gedaan op een vergunde maritieme veiligheidsonderneming voorafgaandelijk aan de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer van de FOD Mobiliteit en Vervoer en dit op de wijze en met melding van de vereiste gegevens zoals bepaald<sup>[53]</sup>.

[49] Art. 1 KB 11 februari 2013 tot vaststelling van de zeegebieden voor het gebruiken van private bewaking tegen piraterij op zee, *BS* 19 februari 2013.

[50] De modaliteiten voor het opmaken van zo'n overeenkomst worden bepaald in art. 6 Maritieme Beveiligingswet.

[51] Art. 3, 1° Maritieme Beveiligingswet en art. 1 eerste en tweede lid KB 6 maart 2013 betreffende de mededelingen en meldingen door de geregistreerde eigenaars of exploitanten van schepen die vereist zijn wanneer zij beroep doen op een maritieme veiligheidsonderneming, *BS* 2 april 2013.

[52] Art. 1, derde lid KB 6 maart 2013 betreffende de mededelingen en meldingen door de geregistreerde eigenaars of exploitanten van schepen die vereist zijn wanneer zij beroep doen op een maritieme veiligheidsonderneming, *BS* 2 april 2013.

[53] Art. 4 Maritieme Beveiligingswet en art. 2 KB 6 maart 2013 betreffende de mededelingen en meldingen door de geregistreerde eigenaars of exploitanten van schepen die vereist zijn wanneer zij beroep doen op een maritieme veiligheidsonderneming, *BS* 2 april 2013.

De kapitein, geregistreerde eigenaar of exploitant van een Belgisch schip meldt onverwijld ieder geval waar er vanaf het schip gevuurd werd of waarbij personen verdacht van piraterij het schip hebben aangevallen of aan boord van het schip zijn gekomen, aan de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer van de FOD Mobiliteit en Vervoer en dit op de wijze en met melding van de vereiste gegevens zoals bepaald<sup>[54]</sup>.

De kapitein van een Belgisch schip, die rechtstreeks bij piraterij betrokken werd, stelt de misdrijven van piraterij die aan boord van het schip gepleegd werden, vast in een proces-verbaal, die geldt tot bewijs van het tegendeel. Dit kan zowel in één van de officiële talen voor België als in het Engels worden opgesteld<sup>[55]</sup>. De kapitein zal dit meer dan waarschijnlijk enkel doen nadat de piraten het schip verlaten hebben en dit overeenkomstig de bepalingen van de meest recente versie van de BMP, zoals opgelegd door de Belgische wetgever<sup>[56]</sup>.

### 3.3 Aanvraagvoorwaarden voor een vergunning van een maritieme veiligheidsonderneming

De maritieme veiligheidsonderneming die in België wenst vergund te worden dient de voorwaarden hiervoor, zoals bepaald in art. 13.20 Private en bijzondere veiligheidswet en het KB 2 september 2013 betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van een vergunning als maritieme veiligheidsonderneming<sup>[57]</sup>, te vervullen.

Sommige van deze voorwaarden zijn weliswaar bedenkelijk en de vraag kan dan ook gesteld worden welke ratio legis hiervoor door de wetgever kan gegeven worden. Bij de aanvraag dient o.a. ook een kopie te worden overgemaakt van de verzekeringsovereenkomst en een verzekeringsattest dat conform dient te zijn met het model als tweede bijlage bij het KB 27 juni 1991 houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bewakingsondernemingen en interne

---

[54] Art. 5 Maritieme Beveiligingswet en art. 3 KB 6 maart 2013 betreffende de mededelingen en meldingen door de geregistreerde eigenaars of exploitanten van schepen die vereist zijn wanneer zij beroep doen op een maritieme veiligheidsonderneming, BS 2 april 2013.

[55] Art. 5/1 Wet 30 december 2009 betreffende de strijd tegen de piraterij op zee.

[56] Art. 3, 3° Maritieme Beveiligingswet.

[57] BS 24 september 2013.

bewakingsdiensten<sup>[58]</sup>. In dit model wordt het volgende vereist: *‘Deze verzekering is onderworpen aan het Belgisch recht. De Belgische rechtbanken zijn bevoegd voor alle geschillen met betrekking tot deze verzekering.’* De verzekeringen die gewoonlijk door de maritieme veiligheidsonderneming met verzekeraars van andere Europese lidstaten worden afgesloten voorzien meestal in de toepassing van het Engels recht en exclusieve jurisdictie voor de Engelse rechtbanken of arbitrage overeenkomstig de voorwaarden van de London Maritime Arbitrators Association (LMAA). De maritieme beveiligingsovereenkomst die gebruikelijk wordt afgesloten voorziet evenzeer in de toepassing van het Engels recht of arbitrage overeenkomstig de voorwaarden van de LMAA. Het is echter zeer de vraag of de opgelegde rechtstoepassings- en jurisdictiebepalingen in de tweede bijlage bij het KB 27 juni 1991 houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten geen schendingen zou kunnen uitmaken van de basisprincipes omtrent de vrijheid van vestiging en vrije verrichting van diensten, zoals neergelegd in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)<sup>[59]</sup>.

Zo moet de maritieme veiligheidsonderneming ook een kopie van de procedure-handleiding voor haar eigen veiligheidsagenten bij de aanvraag indienen en bv. aantonen dat de vuurwapens conform de geldende wetgeving en voorschriften van het uitvoeringsbesluit van art. 13.22 Private en bijzondere veiligheidswet worden gedragen<sup>[60]</sup>. Doch in tegenstelling tot de gevestigde praktijk dient de operationele leidinggevende vóór het aan boord gaan van het schip o.a. een training van de maritieme veiligheidsploeg te organiseren, in overeenstemming met de geldende reglementaire bepalingen, in het bijzonder wat het gebruik van de wapens en het schieten betreft<sup>[61]</sup>. Daarenboven mag de maritieme bewakingsploeg

---

[58] KB 11 juni 2013 tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juni 1991 houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, *BS* 2 juli 2013.

[59] [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/infringements/art56-services\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/infringements/art56-services_fr.pdf)

[60] Art. 13.20, 4° en 13.22, tweede en derde lid Private en bijzondere veiligheidswet en KB 4 september 2013 tot regeling van de methodes en procedures van toepassing op de activiteiten van toezicht, bescherming en veiligheid aan boord van schepen om te strijden tegen piraterij en tot vaststelling van verscheidene maatregelen die gelden voor de maritieme veiligheidsploegen, *BS* 24 september 2013, hierna ‘Methodes en procedures maritieme beveiligingsbesluit.’

[61] Art. 9, 3° Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

zijn wapens alleen maar dragen wanneer het schip waarop hij zijn opdracht uitoefent, zich in de risicozone bevindt<sup>[62]</sup>. Dit betekent dat hierdoor de volgens de gevestigde praktijk (en dit ook van de Marines)<sup>[63]</sup> het zeroteren of inschieten van een vuurwapen buiten de territoriale zee van een kuststaat *in casu* legaal onmogelijk wordt en dit overeenkomstig de voornoemde bepalingen enkel zou mogen in het land van inschepping, hetgeen meestal onmogelijk is wegens o.a. binnenlandse wetgeving en om interne veiligheidsredenen of bij gebreke aan een geschikte schietstand, en wanneer het schip zich binnen de risicozone bevindt. Het is juist de bedoeling van het zeroteren van een vuurwapen om er als schutter mee vertrouwd te worden en om zich door de geregelde trainingen aan boord te kunnen bekwamen in het accuraat en doelgericht vuren op bewegende doelen op zee.

Tenslotte zouden er ook nog enkele opmerkingen omtrent de vereiste opleiding gemaakt kunnen worden<sup>[64]</sup>. Elke operationele leidinggevende en elke maritieme veiligheidsagent dient houder te zijn van een 'bekwaamheidsattest maritieme veiligheidsagent'<sup>[65]</sup>. Men dient hiervoor minstens in totaal 40 lesuren eenmalig te volgen en dit bestaande uit volgende vakken: 1° Verplichtingen en bevoegdheden van de maritieme veiligheidsagent en procedures die hij moet volgen bij het bewaken van schepen tegen piraterij: 18 lesuren; 2° Strafrecht, toegepast binnen de context van de strijd tegen maritieme piraterij: 4 lesuren; 3° Technieken bij het gebruik van handboeien: 3 lesuren; 4° Technieken bij vatting en veiligheidscontroles: 3 lesuren; en 5° Toegepaste ontwijkstechnieken: 12 lesuren<sup>[66]</sup>.

Volgens de eindtermen behelst het eerste vak enkel en alleen de gehele toepasselijke wetgeving van de Private en bijzondere veiligheidswet omtrent de maritieme veiligheidsonderneming. Hiervoor 18 lesuren voorzien is schromelijk overdreven. De politionele vakken 3 t.e.m. 5 zijn een opleiding voor een louter hypothetische situatie dat de maritieme veiligheidsagenten, in strijd met de BMP en normaliter ook met de bevelen van de kapitein, buiten de citadel of de veilige schuilplaats aan boord blijven om de confrontatie met de aanwezige piraten te kunnen aangaan en de hiervoor voorziene politionele technieken zouden

---

[62] Art. 37 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[63] *Vr. en Antw.* Kamer, 19 februari 2010, nr. 52/100, 264 (*Vr.* 123 D. VIJNCK).

[64] KB 1 december 2013 betreffende de opleidingsvereisten waaraan het personeel van de maritieme veiligheidsondernemingen moet voldoen, *BS* 11 december 2013, hierna Opleidingsvereisten maritiem beveiligingsbesluit.

[65] Art. 2 Opleidingsvereisten maritiem beveiligingsbesluit.

[66] Art. 3 Opleidingsvereisten maritiem beveiligingsbesluit.

kunnen gebruiken. Overeenkomstig de modaliteiten van de NAVO en EUNAVFOR voor een ‘unopposed boarding’ van een vermoedelijk gekaapt schip, zal dit slechts enkel worden overwogen wanneer iedereen van de bemanning en het maritiem veiligheidsteam in de citadel of veilige schuilplaats zijn.

Er wordt ook voorzien dat deze opleiding enkel kan worden gegeven door de instellingen waarvan de vestigingsplaats zich situeert binnen een lidstaat van de Europese Unie en die voldoen aan de voorwaarden voorzien in de diplomering van de zeevarende in toepassing van de Richtlijn 2008/106/CE van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2008 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden<sup>[67]</sup>. De bevoegde overheidsdienst kan echter niet beletten dat dergelijk erkende opleidingsinstelling een overeenkomst afsluit voor exclusieve opleiding en zo de toegang voor andere maritieme veiligheidsondernemingen zal ontzeggen. Evenmin kan de bevoegde overheidsdienst beletten dat een maritieme veiligheidsonderneming in haar eigen opleiding met eigen instructeurs zal voorzien door hiervoor een overeenkomst af te sluiten met een erkende opleidingsinstelling. Rekening houdende met de kleine vloot van Belgische schepen en het gering aantal van maritieme veiligheidsagenten die een dergelijke cursus zullen moeten volgen is de rentabiliteit voor de organisatie van zo'n cursus vrij laag en zullen de erkende opleidingsinstellingen en maritieme veiligheidsondernemingen niet terugdeinzen om bepaalde afspraken te maken. De overheid doet er daarom beter aan om de organisatie en inhoud van deze terecht verplichte opleiding grondig te herzien.

### 3.4 De opgelegde methodes en procedures voor de maritieme beveiliging

De Belgische wetgever kon klaarblijkelijk de verleiding niet weerstaan om zeer gedetailleerde modaliteiten betreffende methodes en procedures voor de maritieme beveiliging op te leggen aan de maritieme veiligheidsonderneming, diens operationele leidinggevende en andere maritieme veiligheidsagenten en dit in tegenstelling tot in de meeste andere Europese lidstaten.

Zo wordt de samenstelling van een maritieme veiligheidsploeg en verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de agenten, de operationele leidinggevende en

---

[67] Art. 16 Opleidingsvereisten maritiem beveiligingsbesluit.



de kapitein uitvoerig behandeld<sup>[68]</sup> en dienen alle ingescheepte maritieme veiligheidsagenten drager te zijn van de bijzondere identificatiekaart van het personeel van de maritieme veiligheidsondernemingen<sup>[69]</sup>.

Tevens wordt de uitrusting en werkkledij zeer gedetailleerd bepaald<sup>[70]</sup>. Inzake de werkkledij zou zelfs gesteld kunnen worden dat dit aan het surreële grenst. Zo is het volkomen onduidelijk wat de wetgever eigenlijk wel verhoopde te bereiken door te vereisen dat de werkkledij van de maritieme veiligheidsagenten bestaat uit een zwarte broek, een rode vest en twee gele armbanden<sup>[71]</sup> en met de vermelding 'SECURITY' op een duidelijk zichtbare wijze op de rug<sup>[72]</sup>, die daarboven in tropische omstandigheden dienen gedragen te worden. De keuze van de voornoemde kleuren zou misschien nog passen voor een steward in een voetbalstadium. Maar is het nodig dat deze agenten zo dienen op te vallen? Het is zonder meer noodzakelijk dat de maritieme veiligheidsagenten zich ook in hun werkkledij onderscheiden van de bemanning<sup>[73]</sup>, aangezien ze er geen deel van uitmaken<sup>[74]</sup>. Maar is het evenwel de bedoeling van de wetgever dat de Somaliëse piraten deze agenten zeer gemakkelijk als hun doelwitten zouden kunnen bepalen? Het zou beter zijn geweest dat de wetgever zich omtrent deze werkkledij enkel had beperkt tot de volgende bepaling: *'kan niet tot verwarring leiden met de kledij van de bemanningsleden van het schip'*<sup>[75]</sup>.

Vervolgens worden de procedures bepaald voor de inscheeping<sup>[76]</sup>; het verloop van de opdracht vanaf het inschepen en vóór het binnenvaren van de risicozone<sup>[77]</sup>; het verloop van de opdracht vanaf het binnenvaren van de risicozone en specifieke regels betreffende het gebruik van geweld<sup>[78]</sup> inbegrepen de modaliteiten voor de opmaak van het incidentenrapport<sup>[79]</sup>; de specifieke regels met betrekking tot

---

[68] Hfdst. 2 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[69] KB 11 juni 2013 tot vaststelling van het model van de identificatiekaart van het personeel van de maritieme veiligheidsondernemingen, bedoeld in de wet van 10 april 1990 tot regeling van de bijzondere en private veiligheid, BS 2 juli 2013.

[70] Hfdst. 3 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[71] Art. 5, 1° Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[72] Art. 5, 4° Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[73] Art. 5, 3° Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[74] Art. 8 Maritieme Beveiligingswet.

[75] Art. 5, 3° Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[76] Hfdst. 4 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[77] Hfdst. 5 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[78] Hfdst. 6 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[79] Art. 29-31 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

wapens<sup>[80]</sup> en tenslotte de procedure die gevolgd moet worden na de opdracht<sup>[81]</sup> inclusief het opmaken van een verslag van elke opdracht overeenkomstig de bepalingen van het daarvoor voorziene uitvoeringsbesluit<sup>[82]</sup>. De operationele leidinggevende moet erop toezien dat er gedurende de hele tijd van de opdracht een logboek behorende tot de maritieme veiligheidsonderneming wordt bijgehouden, waarin alle gebeurtenissen betreffende de uitvoering van de opdracht worden genoteerd overeenkomstig de bepalingen van het daarvoor voorziene uitvoeringsbesluit<sup>[83]</sup>.

#### 4. Conclusie

Het is een vooruitgang dat de Belgische wetgever de juridische lacune omtrent de maritieme beveiliging aan boord van de schepen varende onder de Belgische vlag heeft beëindigd door de creatie van nieuwe wetgeving. Alleen kan dit maar als een begin en onvoltooid werk beschouwd worden. De regering en parlement dienen nog meer rekening te houden met de voortdurend wijzigende bedreigingen op zee en het ontbreken van legaal deugdelijke beveiligingsmiddelen ter beschikking van de Belgische reders. De bestaande wetgeving dient verder gemendeerd te worden opdat deze minder gedetailleerd en in overeenstemming met de gevestigde maritieme internationale gebruiken en reglementen zou zijn. De overheid doet er beter aan om de organisatie en inhoud van de terecht verplichte opleiding grondig te herzien.

---

[80] Hfdst. 7 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[81] Hfdst. 8 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit.

[82] Art. 13.30 Private en bijzondere veiligheidswet en KB 11 juni 2013 betreffende het opdrachtverslag van de maritieme veiligheidsondernemingen, *BS* 2 juli 2013.

[83] Art. 24 en 33, §2 Methodes en procedures maritiem beveiligingsbesluit en art. 2 e.v. KB 11 juni 2013 betreffende het logboek van de maritieme veiligheidsondernemingen, *BS* 2 juli 2013.

# 9 Bewarend beslag op zeeschepen: een zelfstandig zekerheidsmechanisme

Clive van Aerde\*

## 1. Probleemstelling

Vaak wordt een zeeschip commercieel niet rechtstreeks door de eigenaar ervan geëxploiteerd.

Voor heel wat zeeschepen is de exploitatiestructuur als volgt. Het zeeschip is in het scheepsregister ingeschreven op naam van de vennootschap die er juridisch de eigenaar van is (= registered owner). Deze eigenaar vervracht het zeeschip voor een bepaalde periode naakte romp aan een naakte rompbevrachter (= bareboat charterer). Dit is de soort bevrachting die in art. 3(4) Scheepsbeslagverdrag 1952<sup>[1]</sup> en in art. 1469 §2 eerste lid Ger.W. wordt beoogd met de term *'bevrachtingsovereenkomst'*<sup>[2]</sup> ... met overgave van rederschap'. Hiermee wordt bedoeld dat het nautisch beheer van het zeeschip, zoals het aanduiden en de vervanging van de kapitein, het aanwerven van officieren en scheepsvolk en het in zeewaardige staat houden van het vaartuig door de eigenaar ervan wordt overgelaten aan de naakte rompbevrachter<sup>[3]</sup>. Deze naakte rompbevrachter verhuurt het zeeschip dan op zijn beurt voor een bepaalde periode aan een tijdsbevrachter (= time charterer).

---

\* Advocaat, balie van Brugge.

[1] Verdrag van 10 mei 1952 tot het brengen van eenheid in sommige bepalingen inzake conservatoir beslag op zeeschepen, goedgekeurd bij Wet van 24 maart 1961, BS 19 juli 1961.

[2] De Nederlandse tekst van art. 3(4) Scheepsbeslagverdrag 1952 bezigt de term *'gebruiksovereenkomst'* i.p.v. *'bevrachtingsovereenkomst'*.

[3] Beslagr. Antwerpen 18 mei 1973, RHA 1973, 122, ms. 'Alida Gorthon'; K. MACKAY, 'Art. 1467 Ger.W. - Art. 1469 Ger.W.' in X., *Gerechtigd recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, I, Deel V, Titel II, Hoofdstuk VII, Ger.W. Art. 1469 - 6 (nr. 3).

In deze structuur is het de tijdsbevrachter die het schip commercieel exploiteert.

Er zijn uiteraard tal van variaties op deze structuur, maar feit is dat een zeeschip commercieel eerder zelden rechtstreeks door de eigenaar zelf wordt geëxploiteerd. Als gevolg daarvan zijn er veel situaties waarin de eigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de betaling van een vordering die op zijn zeeschip betrekking heeft, omdat de betrokken schuld niet door hem maar door een derde is aangegaan.

Tijdsbevrachtingsovereenkomsten stipuleren bijvoorbeeld systematisch dat de scheepsbrandstoffen voor eigen rekening moeten worden besteld en betaald door de tijdsbevrachter<sup>[4]</sup>. Wanneer aldus de tijdsbevrachter scheepsbrandstoffen bestelt, is het in de praktijk meestal enkel deze tijdsbevrachter die persoonlijk aansprakelijk is voor de betaling ervan en niet de scheepseigenaar.

In het gemene beslagrecht kan een beslag (zowel bewarend als uitvoerend) in de regel enkel worden gelegd op goederen die op het moment van het beslag in eigendom toebehoren aan de schuldenaar van de vordering ten laste van wie het wordt gelegd<sup>[5]</sup>.

Mocht deze regel onverkort van toepassing zijn bij beslag op zeeschepen, dan zou het voor een schuldeiser vaak onmogelijk zijn om het zeeschip waarop zijn vordering betrekking heeft in beslag te nemen. Dit omdat, zoals hierboven uitgelegd, zeeschepen vaak niet door de eigenaar ervan worden geëxploiteerd.

Door de werking van art. 3 (1) en (4) Scheepsbeslagverdrag 1952, waarvan de bepalingen geïncorporeerd zijn in art. 1469 §1 eerste lid en art. 1469 §2 Ger.W.<sup>[6]</sup>,

[4] Zo bijvoorbeeld de modelcontracten 'NYPE 93' (zie lijn 84) en 'BALTIME 1939 (As Revised 2001)' (zie lijn 49) van BIMCO voor tijdsbevrachtingsovereenkomsten.

[5] Art. 7 en 8 Hypotheekwet; art. 1413 Ger.W.; Cass. 6 december 1996, *RW* 1997-98, 46 (ook in: *R.Cass.* 1997, 331, noot B. DE GROOTE, *TRV*, 1997, 489, noot; *Arr.Cass.* 1996, 1172, conclusie BRESSELEERS); E. DIRIX en K. BROECKX, *Beslag*, Mechelen, Kluwer, 2010, p. 20, nr. 27; E. DIRIX, 'Overzicht van rechtspraak. Beslag en collectieve schuldenregeling (2002-2007)', *TPR* 2007, (2039), p. 2073, nr. 52; E. DIRIX en K. BROECKX, 'Overzicht van rechtspraak. Beslagrecht (1991-1996)', *TPR* 1996, (p. 1391), p. 1427, nr. 52; C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 - Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 452, nr. 3.

[6] Zie bijvoorbeeld de motivering van de arresten van het Hof van Cassatie: Cass. 31 oktober 2008, AR C.06.0604.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Pas.* 2008, 2426 en *RW* 2009-10 (samenvatting), 622), ms. 'Blanc'; Cass. 23 mei 2003, AR C.01.0163.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in

geldt deze regel niet bij bewarend beslag op zeeschepen tot zekerheid van een zeevordering, althans niet voor wat betreft het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft: ook al is de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk voor de betaling, toch heeft de schuldeiser het recht om het zeeschip waarop zijn zeevordering betrekking heeft, in België in *bewarend* beslag te nemen. Dit wordt toegelicht in punt 2 hierna.

In punten 3 en 4 leg ik uit waarom dit recht – naar mijn mening – een zelfstandig zekerheidsmechanisme is, waardoor dit bewarend beslag mag worden gelegd ongeacht of deze schuldeiser ook het recht heeft of zal hebben om het om te zetten in *uitvoerend* beslag (of om rechtstreeks uitvoerend beslag te leggen).

## 2. Het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft, mag door de schuldeiser in bewarend beslag worden genomen ongeacht wie aansprakelijk is voor de betaling van zijn zeevordering

De term ‘*zeevordering*’ doelt op de soorten van vorderingen die zijn opgesomd in art. 1468 Ger.W. Deze bepaling is de incorporatie in het Belgische recht van art. 1 (1) Scheepsbeslagverdrag 1952.

---

*Arr.Cass.* 2003, 1253; *Eur.Vervoerr.* 2003, 466; *Pas.* 2003, 1061), ms. ‘Atlantic Island’; *Cass.* 27 maart 2003, AR C.02.0100.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Arr.Cass.* 2003, 812; *Eur.Vervoerr.* 2003, 326; *NJW* 2003, 1074; *Pas.* 2003, 681; *RHA* 2003, 6; *RW* 2003-04, 900; *TBH* 2003 (weergave T. LUYTEN), 624; *TBH* 2003, 848), ms. ‘Sokna’; *Cass.* 1 oktober 1993, AR 8050, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *RW* 1993-94, 357, conclusie G. D’HOORE; *Arr.Cass.* 1993, 788; *Bull.* 1993, 778; *F. Rechtspr.* 1993, afl. 18, 8; *Pas.* 1993, I, 778; *R. Cass.* 1993, 223, noot G. VAN HAEGENBORGH, *ETL* 1994, 24; *TBH* 1994, 540, noot G. VAN HAEGENBORGH; *RHA* 1994, 132, conclusie G. D’HOORE), ms. ‘Heinrich J’; *Cass.* 10 mei 1976, *Arr.Cass.* 1976, 1008, ms. ‘Omala’ (ook in: *RW* 1976-77, 1709; *RHA* 1979-80, 3; *ETL* 1983, 768, noot R. DE PAEPE).

De rechtspraak stelt unaniem dat, op voorwaarde dat het sedert het ontstaan van de zeevordering niet van eigenaar is veranderd<sup>[7]</sup><sup>[8]</sup>, het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft (bijvoorbeeld het schip waaraan bunkers werden geleverd die onbetaald zijn gebleven<sup>[9]</sup>) door de schuldeiser in bewarend beslag

[7] Er kan geen beslag meer worden gelegd op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft indien het sedert het ontstaan van die zeevordering van eigenaar is veranderd, tenzij indien de schuldeiser beschikt over een volgrecht ingevolge een voorrecht, een hypotheek of een andere vorm van zakelijke zekerheid op het schip: Cass. 9 februari 2012, AR C.11.0486.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Eur.Vervoerr.* 2012, 296; *Pas.* 2012, 312; *RW* 2012-13 (samenvatting), 1535), ms. 'Anglican Way' (dit arrest bevestigde Gent 8 februari 2011, *TBH* 2011 (weergave), 498); Cass. 27 maart 2003, AR C.02.0100.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Arr. Cass.* 2003, 812; *Eur.Vervoerr.* 2003, 326; *NJW* 2003, 1074; *Pas.* 2003, 681; *RHA* 2003, 6; *RW* 2003-04, 900; *TBH* 2003 (weergave T. LUYTEN), 624; *TBH* 2003, 848, ms. 'Sokna' (dit arrest vernietigde Brussel 21 september 2001, *RHA* 2001, 147, noot J.V.P. dat Beslagr. Brussel 25 juni 1999, *RHA* 2001, 158 had bevestigd – deze vernietiging gebeurde omdat het Hof van beroep en de Beslagrechter het beslag na een eigendomsoverdracht hadden toegestaan); Gent 24 februari 2004, *RHA* 2006, 27, ms. 'Jupiter' (dit arrest hervormde Beslagrechter Gent 18 juni 2002, *RHA* 2002, 160, noot J.V.P.); Antwerpen 30 oktober 1991, *RW* 1991-92, 886, ms. 'Seahorse' (noot G. VAN HAEGENBORGH) (ook in: *ETL* 1991, 774; *RHA* 1993, 55) (dit arrest hervormde Beslagr. Antwerpen 29 maart 1988, *ETL* 1988, 485; *RHA* 1988, 119); Gent 8 september 1992, *TBH* 1994, 556, ms. 'Ketu'; Gent 12 januari 1988, *ETL* 1988, 63, ms. 'Mare Garant' (ook in: *RHA* 1989-90, 254); Beslagr. Antwerpen 15 december 1998, *onuitg.*, AR 98-4450-A, ms. 'Rio Express'; Beslagr. Antwerpen 22 september 1998, *onuitg.*, AR 98/5299, ms. 'Ornate'; Beslagr. Antwerpen 28 mei 1997, *onuitg.*, AR 97/3137, ms. 'Karlina'; Beslagr. Antwerpen 17 december 1996, *RW* 1997-98, 578, ms. 'Wind Ocean'; C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 – Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 455-458 (nrs. 12-21); E. DIRIX en BROECKX, K., *Beslag*, Mechelen, Kluwer, 2010, nr. 495, p. 339; K. MACKAY, 'Art. 1467 Ger.W. - Art. 1469 Ger.W.' in X., *Gerechtigd recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, I, Deel V, Titel II, Hoofdstuk VII, Ger.W. Art. 1469 – 8-10 (nr. 7); G. VAN HAEGENBORGH, 'Scheepsbeslag ten laste van een niet-eigenaar', noot onder Antwerpen 30 oktober 1991, *RW* 1991-1992, (889) 890; L. DELWAIDE, *Scheepsbeslag*, Kluwer, 1988, nr. 127 (p. 137) en nr. 128 (p. 141); C. VAN AERDE, *Zeeschepen onder bewarend beslag: theorie en praktijk*, Brugge, Die Keure, 1988, nr. 95 (p. 82 en 83); L. DELWAIDE, 'Scheepsbeslag wegens schulden van een niet-eigenaar', *RHA* 1993, (p. 3), nrs. 38 en 39 (p. 22 en 23); zie ook R. DUJARDIN, *Bewarend en uitvoerend scheepsbeslag*, Antwerpen, Kluwer, 1986, p. 30, nr. 118 in fine; zie ook Antwerpen 17 januari 2011, *ETL* 2011, 190 (ook in *RW* 2012-13, 1673), ms. 'Vaal River' (Contra, maar achterhaald door de latere rechtspraak: Beslagr. Antwerpen 3 augustus 1988, *onuitg.*, AR 30.324, ms. 'Regent'; Beslagr. Antwerpen 16 september 1985, *onuitg.*, AR 4.506, ms. 'Altair'; Beslagr. Antwerpen 7 september 1984, *ETL* 1985, 139, ms. 'Celtic Venture').

[8] Er zijn uitzonderingen op die voorwaarde. In sommige gevallen is een bewarend beslag ook na eigendomsoverdracht nog mogelijk. Voor een bespreking hiervan, zie C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 – Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 455-458 (nrs. 12-21) en de aldaar vermelde bronnen.

[9] Zeevordering 'k' (art. 1468(k) Ger.W.; art. 1(1)(k) Scheepsbeslagverdrag 1952).

kan worden genomen ook al is de eigenaar ervan persoonlijk niet aansprakelijk voor de betaling (m.a.w. ook al is niet de eigenaar van het schip maar een derde de schuldenaar van de zeevordering).

Het is daarbij om het even of dit zeeschip bij het ontstaan van de zeevordering vervracht was of niet en, indien het vervracht was, is het zonder belang of daarbij al dan niet het rederschap was overgedragen; m.a.w. is het zonder belang of het gaat om een naakte rompbevrachting dan wel om een tijdsbevrachting of een andere soort van bevrachtingsovereenkomst.

Het kan zelfs in bewarend beslag worden genomen indien de schuldeiser niet beschikt over een voorrecht, een hypotheek of enige andere vorm van zakelijke zekerheid op dit schip (zoals bijvoorbeeld een pand op het handelsfonds waarvan het zeeschip deel uitmaakt, een mortgage naar Engels recht, enz.)<sup>[10][11]</sup>.

---

[10] Cass. 31 oktober 2008, AR C.06.0604.N, www.cass.be (ook in *Pas.* 2008, 2426 en *RW* 2009-10 (samenvatting), 622), ms. 'Blanc' (dit arrest bevestigt Antwerpen 26 juni 2006, AR 2004/2801, *onuitg.* dat op zijn beurt Beslagr. Antwerpen 22 april 2003, AR 02-7145-A, *onuitg.* had bevestigd); Cass. 23 mei 2003, AR C.01.0163.N, www.cass.be (ook in *Arr. Cass.* 2003, 1253; *Eur.Vervoerr.* 2003, 466; *Pas.* 2003, 1061), ms. 'Atlantic Island' (dit arrest bevestigde Antwerpen 13 november 2000, AR 1997/1779, *onuitg.* dat op zijn beurt Beslagr. Antwerpen 27 december 1996, AR 16.358, *onuitg.* had bevestigd); Cass. 27 maart 2003, AR C.02.0100.N, www.cass.be (ook in *Arr.Cass.* 2003, 812; *Eur.Vervoerr.* 2003, 326; *NJW* 2003, 1074; *Pas.* 2003, 681; *RHA* 2003, 6; *RW* 2003-04, 900; *TBH* 2003 (weergave T. LUYTEN), 624; *TBH* 2003, 848, ms. 'Sokna' (dit arrest vernietigde Brussel 21 september 2001, *RHA* 2001, 147, noot J.V.P. dat Beslagr. Brussel 25 juni 1999, *RHA* 2001, 158 had bevestigd - deze vernietiging gebeurde omdat het Hof van beroep en de Beslagrechter het beslag na een eigendomsoverdracht hadden toegestaan); Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, www.cass.be (ook in *RW* 1993-94, 357, conclusie G. D'HOORE; *Arr.Cass.* 1993, 788; *Bull.* 1993, 778; *F. Rechtspr.* 1993, afl. 18, 8; *Pas.* 1993, I, 778; *R. Cass.* 1993, 223, noot G. VAN HAEGENBORGH; *ETL* 1994, 24; *TBH* 1994, 540, noot G. VAN HAEGENBORGH; *RHA* 1994, 132, conclusie G. D'HOORE), ms. 'Heinrich J' (dit arrest bevestigt Antwerpen 27 juni 1991, *RHA* 1993, 43); Cass. 10 mei 1976, *Arr.Cass.* 1976, 1008, ms. 'Omala' (ook in: *RW* 1976-77, 1709; *RHA* 1979-80, 3; *ETL* 1983, 768, noot R. DE PAEPE); Gent 13 april 2015, *onuitg.*, AR 2014/3043 en 2014/3147, ms. 'Finntide'; Gent 19 maart 2013, *ETL* 2013, 476, ms. 'St. Piran'; Antwerpen 27 juni 2011, *onuitg.*, AR 2011/1139, ms. 'Atlantic Galaxy'; Antwerpen 17 januari 2011, *ETL* 2011, 190 (ook in *RW* 2012-13, 1673), ms. 'Vaal River'; Antwerpen 17 januari 2011, *ETL* 2011, 159 (ook in *RW* 2013-14, 583), ms. 'Sarah Desgagnes'; Antwerpen 12 juli 2010, *NJW* 2011, 180, ms. 'Sarah Desgagnes'; Gent 31 mei 2010, *NJW* 2011, 187, noot E. SOMERS, ms. 'Z.90 Oosthinder'; Antwerpen 4 maart 2009, *Eur.Vervoerr.* 2009, 256 en *RW* 2009-10, 882, ms. 'Normed Istanbul'; Gent 24 februari 2004, *RHA* 2006, 27, ms. 'Jupiter' (dit arrest hervormde Beslagrechter Gent 18 juni 2002, *RHA* 2002, 160, noot J.V.P. omdat de beslagrechter het beslag na eigendomsoverdracht had toegestaan); Gent 10 juli 2000, AR 1999/1015, *onuitg.*, ms. 'Winter'; Antwerpen 14 februari 2000, *RHA* 2000, 267, ms. 'Liman'; Antwerpen 19 maart 1996, *RHA* 1998, 99 (ook in *RW* 1996-97, 467), ms. 'Cariocas Reefer'; Gent 5 maart 1996, *onuitg.*, AR



De meeste gevallen waarover de Belgische beslagrechters te oordelen krijgen, betreffen zeevorderingen waarvoor een bevrachter van het zeeschip aansprakelijk is. De mogelijkheid om bewarend beslag te leggen op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft zonder dat de eigenaar ervan persoonlijk

---

1996/413, ms. 'Eberstein'; Gent 8 september 1992, *TBH* 1994, 556, ms. 'Ketu'; Antwerpen 30 oktober 1991, *RW* 1991-92, 886, ms. 'Seahorse' (noot G. VAN HAEGENBORGH) (ook in: *ETL* 1991, 774; *RHA* 1993, 55) (dit arrest hervormde Beslagr. Antwerpen 29 maart 1988, *ETL* 1988, 485, ms. 'Seahorse' (ook in *RHA* 1988, 119) omdat de beslagrechter het beslag na eigendomsoverdracht had toegestaan); Antwerpen 16 januari 1991, *RHA* 1993, 34, ms. 'Danbox' (ook in: *RW* 1991-92, 1087, noot) (dit arrest bevestigde Beslagr. Antwerpen 9 december 1986, *onuitg.*, AR 9.743); Gent 12 januari 1988, *ETL* 1988, 63, ms. 'Mare Garant' (ook in: *RHA* 1989-90, 254); Beslagr. Gent 7 juli 2009, *RHA* 2010, 359, ms. 'Pretty Flourish'; Beslagr. Antwerpen 5 november 1998, *onuitg.*, AR 98-6399-A, ms. 'Santa Luzia'; Beslagr. Gent 1 april 1998, *onuitg.*, AR 98/324 en 98/509, ms. 'Dynamic'; Beslagr. Antwerpen 15 mei 1997, *onuitg.*, AR 96/15295, ms. 'Tribuno'; Beslagr. Antwerpen 27 december 1996, *onuitg.*, AR 16.358, ms. 'Atlantic Island'; Beslagr. Antwerpen 4 juli 1996, *onuitg.*, AR 11.432, ms. 'Hele-ne'; Beslagr. Antwerpen 9 september 1993, *onuitg.*, AR 85.283, ms. 'Hua Tong Hai'; Beslagr. Antwerpen 23 februari 1993, *onuitg.*, AR 77.803, ms. 'Minerva'; Beslagr. Dendermonde 20 september 1992, *ETL* 1993, 561, ms. 'Flanders Harmony'; Beslagr. Antwerpen 15 juni 1989, *onuitg.*, AR 41.714, ms. 'Mataram'; Beslagr. Antwerpen 3 maart 1989, *RW* 1988-89, 1379, ms. 'Atlas'; Beslagr. Antwerpen 3 augustus 1988, *onuitg.*, AR 30.324, ms. 'Regent'; Beslagr. Antwerpen 24 maart 1988, *ETL* 1988, 456, ms. 'Epos'; Kh. Antwerpen 19 november 1987, *ETL* 1988, 477, ms. 'Chios Faith'; Beslagr. Antwerpen 10 mei 1984, *ETL* 1985, 254, ms. 'Cypriot Mariner'; Beslagr. Antwerpen 28 maart 1980, *RHA* 1981-82, 187, ms. 'Bentainer' (Contra maar volledig achterhaald door de voormelde latere rechtspraak van dezelfde beslagrechter: Beslagr. Antwerpen 18 mei 1973, *RHA* 1973, 122, ms. 'Alida Gorthon' en Beslagr. Antwerpen 31 oktober 1974, *RHA* 1974, 234, ms. 'Oakworth') (Eveneens contra maar unaniem verworpen door de voormelde rechtspraak: C. VAN AERDE, *Zeeschepen onder bewarend beslag: theorie en praktijk*, Brugge, Die Keure, 1988, nrs. 90 t/m 105 (p. 79 t/m 91); L. DELWAIDE, 'Scheepsbeslag wegens schulden van een niet-eigenaar', *RHA* 1993, (p. 3), nrs. 29 t/m 39 (p. 17 t/m 23)).

[11] In mijn eerste publicatie over dit onderwerp heb ik deze rechtspraak bekritiseerd (C. VAN AERDE, *Zeeschepen onder bewarend beslag: theorie en praktijk*, Brugge, Die Keure, 1988, nrs. 90 t/m 105 (p. 79 t/m 91)). Intussen heb ik mijn zienswijze veranderd en ben ik het eens met deze rechtspraak (C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 – Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 453-455 (nrs. 5-11); C. VAN AERDE, 'Article 3 (1) and (4) of the 1952 Ship Arrest Convention vs. Article 1 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights. Part 1', *TVR* 2013, (127) 129-131; C. VAN AERDE, 'La saisie d'un navire autre que le navire auquel se rapporte la créance. Le droit positif belge', *DMF* 2010, (584) 584; C. VAN AERDE, 'Doorbraak van rechtspersoonlijkheid, van eigendomsoverdracht of van eigendomsoverdracht bij beslag op zeeschepen' in *Liber Amicorum Hubert Liber*, 1999, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, (375) 378-381).



aansprakelijk is, geldt echter niet alleen wanneer de schuldenaar een bevrachter is, maar ook wanneer een andere derde voor de zeevordering instaat<sup>[12]</sup>.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een scheepseigenaar of een bevrachter een contract afsluit met een scheepswerf voor werken aan een zeeschip en deze scheepswerf op haar beurt beroep doet op een onderaannemer die de betrokken werken rechtstreeks aan boord van het schip uitvoert voor rekening van de scheepswerf. Niet enkel de scheepswerf, maar ook deze onderaannemer beschikt over een zeevordering<sup>[13]</sup> en kan beslag leggen op het zeeschip tot zekerheid van zijn eigen onbetaalde vordering, ook al is de schuldenaar ervan de voormelde scheepswerf en niet de scheepseigenaar noch de bevrachter<sup>[14]</sup>.

Dat is bijvoorbeeld ook het geval wanneer een bunkerhandelaar (hierna 'fysische leverancier' genoemd) de bunkers fysisch rechtstreeks aan boord van het zeeschip levert voor rekening van een andere bunkerhandelaar (hierna 'contractuele bunkerhandelaar' genoemd) bij wie de scheepseigenaar of de bevrachter de bunkers heeft besteld. Niet enkel de contractuele bunkerhandelaar beschikt over een zeevordering<sup>[15]</sup> en kan het zeeschip in beslag nemen tot zekerheid van zijn

---

[12] Antwerpen 4 maart 2009, *Eur.Vervoerr.* 2009, 256 (ook in *RW* 2009-10, 882), ms. 'Normed Istanbul'; Antwerpen 26 juni 2006, AR 2004/2801, *onuitg.*, ms. 'Blanc' (bevestigd door Cass. 31 oktober 2008, AR C.06.0604.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Pas.* 2008, 2426 en *RW* 2009-10 (samenvatting), 622) maar zonder dat over het punt enig cassatiemiddel werd geformuleerd). In deze beide arresten stelt het Hof van beroep dat bewarend beslag op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft ook mogelijk is wanneer de zeevordering 'haar oorzaak vindt in een verbintenis van de bevrachter of een derde'. De term 'of een derde' geeft aan dat volgens het Hof van beroep te Antwerpen een bewarend beslag ook mogelijk is wanneer noch de scheepseigenaar, noch een bevrachter, maar een andere derde aansprakelijk is voor de zeevordering. Zie ook de rechtspraak in de twee hiernavolgende voetnoten. (Zie ook Beslagr. Antwerpen 9 september 1993, *onuitg.*, AR 85.283, ms. 'Hua Tong Hai'. Dit vonnis betreft een bewarend beslag tot zekerheid van een zeevordering wegens levering van bunkers aan een zeeschip, waarbij uit het vonnis blijkt dat de scheepseigenaar niet aansprakelijk was voor de betaling ervan, maar niet of de schuldenaar een bevrachter dan wel een andere persoon was. Terloops de overwegingen stelt dit vonnis: 'Overwegende dat immers de vraag of de eigenaar, de bevrachter met overgave van rederschap, de bevrachter zonder overgave van rederschap of een andere persoon de schuldenaar is van de zeevordering, zich in dit geval niet stelt (Cass. 10 mei 1976, *Pas.* 1976, I, 969, *Omala-arrest*; vgl. ook *De Beule D. en Leers P. Bewarend beslag op zeeschepen*, Antwerpen, 1987, nr. 143 e.v.).')

[13] Zeevordering 'l' (art. 1468(l) Ger.W.; art. 1(1)(l) Scheepsbeslagverdrag 1952).

[14] Beslagr. Dendermonde 20 September 1992, *ETL* 1993, ms. 'Flanders Harmony'.

[15] Zeevordering 'k' (art. 1468(k) Ger.W.; art. 1(1)(k) Scheepsbeslagverdrag 1952).

onbetaalde vordering<sup>[16]</sup>. Ook de fysische leverancier beschikt over een zeevordering en kan beslag leggen op het zeeschip waaraan hij de bunkers leverde tot zekerheid van zijn eigen onbetaalde vordering, zelfs al is de schuldenaar van zijn vordering de voormelde contractuele bunkerhandelaar en niet de scheepseigenaar noch de bevrachter<sup>[17]</sup>.

Een vraag die zich hierbij stelt is wat het lot is van de fysische leverancier, indien de scheepseigenaar of de bevrachter de vordering van de contractuele bunkerhandelaar reeds heeft betaald. De rechtspraak is hierover verdeeld. Volgens sommige rechtspraak dooft de betaling aan de contractuele bunkerhandelaar ook de zeevordering van de fysische leverancier uit waardoor deze laatste geen bewarend beslag op het betrokken zeeschip meer mag leggen<sup>[18]</sup>. Volgens andere rechtspraak (waarbij ik mij aansluit) dooft de zeevordering van de fysische leverancier hierdoor niet uit en mag hij er wel degelijk nog bewarend beslag op leggen tot zekerheid van zijn eigen vordering tegen de contractuele bunkerhandelaar<sup>[19]</sup>.

Bij sommige leveringen van bunkers is de ketting van opeenvolgende verkopen langer. Het gebeurt dat de contractuele bunkerhandelaar een andere bunkerhandelaar contracteert (hierna ‘tussenhandelaar’ genoemd) die dan op zijn beurt de fysische leverancier contracteert. Een vraag die zich hierbij stelt is of ook deze

[16] Dat de ‘contractuele’ leverancier de bunkers niet zelf leverde aan boord van het schip, maar daarvoor beroep deed op een andere bunkerhandelaar (= de ‘fysische’ leverancier), belet niet dat de contractuele leverancier over een zeevordering beschikt en bewarend beslag mag leggen op het beleverde schip (Gent 10 juli 2000, AR 1999/1015, *onuitg.*, ms. ‘Winter’ dat Beslagr. Dendermonde 2 maart 1999, AR 98/1459/A, *onuitg.*, bevestigde).

[17] Antwerpen 31 maart 2014, *TBH* 2014, 899, ms. ‘Emmanuel Tomasos’, noot F. STEVENS; Gent 31 mei 2010, *NJW* 2011, 187, noot E. SOMERS, ms. ‘Z.90 Oosthinder’; Antwerpen 19 maart 1996, *RW* 1996-97, 467, ms. ‘Cariocas Reefer’ (ook in: *RHA* 1998, 99); Beslagr. Antwerpen 2 juni 2015, *onuitg.*, AR 15/3101/A, ms. ‘AS Ophelia’; Beslagr. Antwerpen 19 mei 2015, AR 15/1090/A, ms. ‘Stena Atlantica’; Beslagr. Antwerpen 26 juni 2001, *TBH* 2014, 908, ms. ‘Murmansk’, noot F. STEVENS; Beslagr. Antwerpen 15 mei 1997, *onuitg.*, AR 96/15295, ms. ‘Tribuno’; Beslagr. Antwerpen 6 maart 1997, *onuitg.*, AR 96-14882-A, ms. ‘Kapitan Tkatchenko’; cf. F. STEVENS, ‘Beslag op zeeschepen: over bunkerleveranciers, bewijslast, revindicatie en derdenverzet’ (noot onder Antwerpen 31 maart 2014), *TBH* 2014, 903-907.

[18] Antwerpen 31 maart 2014, *TBH* 2014, 899, ms. ‘Emmanuel Tomasos’, noot F. STEVENS (tegen dit arrest werd een voorziening in cassatie ingesteld); Beslagr. Gent 17 maart 2015, *onuitg.*, AR 15/42/A, ms. ‘Jose Progress’; Beslagr. Antwerpen 18 december 2014, *onuitg.*, AR 14-7041-A, ms. Ramona (tegen dit vonnis werd hoger beroep ingesteld); Beslagr. Brugge 8 november 2013, *TBH* 2014, 922, ms. Zeynep Dundar; Beslagr. Antwerpen 26 juni 2001, *TBH* 2014, 908, ms. Murmansk.

[19] Beslagr. Antwerpen 2 juni 2015, *onuitg.*, AR 15/3101/A, ms. ‘AS Ophelia’; Beslagr. Antwerpen 22 januari 2015, *onuitg.*, AR 14/7076/A, ms. Annette Essberger.

tussenhandelaar een zeevordering heeft uit hoofde waarvan hij bewarend beslag op het betrokken zeeschip mag leggen. Volgens het Hof van beroep te Antwerpen hebben enkel de contractuele bunkerhandelaar en de fysieke leverancier een zeevordering en mag deze tussenhandelaar geen bewarend beslag leggen op het betrokken zeeschip<sup>[20]</sup>. Ik ben het hiermee niet eens. Naar mijn mening heeft ook hij een zeevordering uit hoofde waarvan hij op het betrokken zeeschip bewarend beslag mag leggen, omdat de fysieke levering voor zijn rekening is gebeurd en omdat hij persoonlijk aansprakelijk is voor de betaling ervan aan de fysieke leverancier.

Wanneer de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de zeevordering, moet zijn lot worden beschouwd als een gehoudenheid *propter rem* (net zoals bijvoorbeeld de eigenaar van vervoerde goederen het retentierecht van de vervoerder moet ondergaan wanneer de vervoersprijs niet is betaald, ook al is de eigenaar van de vervoerde goederen niet de medecontractant van de vervoerder; en net zoals bijvoorbeeld de leasingmaatschappij-eigenaar van een auto het retentierecht van een garagist moet ondergaan wanneer de leasinghouder ervan diens facturen niet heeft betaald). Dit betekent dat de schuldeiser een verhaalsrecht heeft op het schip waarop zijn zeevordering betrekking heeft. Dit verhaalsrecht is beperkt tot dat schip en maakt van de scheepseigenaar geen schuldenaar van de zeevordering zodat – wanneer hij niet persoonlijk aansprakelijk is – hij er niet voor instaat met zijn andere goederen.

Art. 3(1) en (4) Scheepsbeslagverdrag 1952 en art. 1469 §1 en §2 Ger.W. kennen aldus voor de in art. 1 Scheepsbeslagverdrag 1952 en art. 1468 Ger.W. opgenomen zeevorderingen een recht van bewarend beslag toe op het schip dat volledig los staat van het bestaan van een persoonlijk vorderingsrecht tegen de scheepseigenaar.

De gehoudenheid *propter rem* van de scheepseigenaar verklaart ook waarom art. 9 eerste lid Scheepsbeslagverdrag 1952 hier niet geschonden wordt waar dit stelt dat ‘*geen enkele bepaling van dit Verdrag mag worden beschouwd als scheppende een recht op een vordering, die buiten de bepalingen van dit Verdrag niet zou bestaan naar de wet, toe te passen door den rechter, voor wie het geschil aanhangig is gemaakt.*’ Deze bepaling betekent immers enkel dat dit Verdrag geen nieuwe vorderingen of vorderingsrechten in het leven roept, maar heeft geen verband

---

[20] Antwerpen 31 maart 2014, *TBH* 2014, 899, ms. ‘Emmanuel Tomasos’, noot F. STEVENS. Tegen dit arrest werd een voorziening in cassatie ingesteld.

met de mogelijkheden en de voorwaarden voor bewarend beslag op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft. Door dit beslag toe te staan wordt geen persoonlijke vordering tegen de scheepseigenaar in het leven geroepen. Het betekent enkel dat de houder van een zeevordering het schip waarop dit betrekking heeft, als zijn onderpand mag beschouwen en in bewarend beslag mag nemen<sup>[21]</sup>.

Ook het tweede lid van art. 9 Scheepsbeslagverdrag 1952 wordt hier niet geschonden waar dit bepaalt dat dit Verdrag aan de schuldeiser 'generlei recht van zaaksgevolg' toekent 'buiten dat, verleend door laatstgenoemde wet of het Verdrag op de voorrechten en hypotheeken op zeeschepen, indien dit laatste toepasselijk is.' Immers, wanneer degene die eigenaar is van het schip ten tijde van het beslag, er reeds eigenaar van was toen de zeevordering ontstond, is de vraag of de schuldeiser na een eigendomsoverdracht over enig 'recht van zaaksgevolg' zou beschikken niet aan de orde. Art. 9 tweede lid Scheepsbeslagverdrag 1952 heeft enkel betrekking op situaties waarin het schip sedert het ontstaan van de zeevordering van eigenaar veranderd is, want dan is een bewarend beslag inderdaad niet meer mogelijk tenzij indien de schuldeiser beschikt over een volgrecht ingevolge een voorrecht, een hypotheek of een andere vorm van zakelijke zekerheid op het schip<sup>[22]</sup>.

Indien de scheepseigenaar zijn schip van het bewarend beslag wenst te bevrijden, dient hij de zeevordering te betalen of overeenkomstig art. 5 Scheepsbeslagverdrag 1952 een voldoende borgtocht of zekerheid te stellen die de aansprakelijkheid van de schuldenaar dekt. Een akte waarin de borgtocht of zekerheid wordt beperkt tot het geval waarin de scheepseigenaar zelf tot betaling van de zeevordering zou worden veroordeeld, is, wanneer de zeevordering niet (of niet

[21] E. DIRIX en BROECKX, K., *Beslag*, Mechelen, Kluwer, 2010, nr. 494, p. 339; E. DIRIX en R. DE CORTE, 'Zekerheidsrechten' in *Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht*, XII, Mechelen, Kluwer, 2006, nr. 15, p. 17; E. DIRIX, 'Bewarend beslag op zeeschepen en op scheepsdocumenten. Actuele ontwikkeling.' in X, *'La banque et la mer / De bank en de zee'*, Brussel, Bruylant, 1998, (41), 50-51 en 53; G. VAN HAEGENBORGH, 'Over de draagwijdte van artikel 9 Scheepsbeslagverdrag 1952', noot onder Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, *TBH* 1994, (545) 548; G. VAN HAEGENBORGH, 'Scheepsbeslag ten laste van een niet-eigenaar', noot onder Antwerpen 30 oktober 1991, *RW* 1991-1992, (889) 890; Gent 13 april 2015, *onuitg.*, AR 2014/3043 en 2014/3147, ms. 'Finntide'; Antwerpen 31 maart 2014, *TBH* 2014, 899, ms. 'Emmanuel Tomasos', noot F. STEVENS; Gent 31 mei 2010, *NJW* 2011, 187, noot E. SOMERS, ms. 'Z.90 Oosthinder'; Gent 10 juli 2000, AR 1999/1015, *onuitg.*, ms. 'Winter'; Contra: Beslagr. Antwerpen 24 maart 1988, *ETL* 1988, 456, ms. 'Epos' (in deze zaak oordeelde de beslagrechter dat het hier niet gaat om een verbintenis 'propter rem' maar om een recht dat beantwoordt aan de 'action in rem' uit het Engelse recht).

[22] Zie voetnoot 7 hierboven.

alleen) tegen de scheepseigenaar, maar (ook) tegen iemand anders is gericht, niet voldoende om de opheffing van het beslag te bekomen. De schuldeiser moet in die gevallen dus geen genoegen nemen met een borgtocht of zekerheid die de ingeroepen zeevordering alleen waarborgt voor zover de scheepseigenaar aansprakelijk is voor de betaling ervan<sup>[23]</sup>.

Dit alles is een gevolg van zijn gehoudenheid *propter rem*, maar betekent niet dat de scheepseigenaar persoonlijk aansprakelijk is of wordt voor de zeevordering. De scheepseigenaar kan er voor kiezen om de zeevordering niet te betalen en geen borgtocht of zekerheid te stellen. In dat geval zal zijn schip onder bewarend beslag blijven liggen<sup>[24]</sup>.

Deze gehoudenheid *propter rem* brengt volgens de rechtspraak ook mee dat het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft voor de betrokken schuldeiser een afgescheiden onderpand uitmaakt in die zin dat, wanneer de scheepseigenaar in het buitenland failliet wordt verklaard of wanneer in het buitenland tegen hem enige andere vorm van insolventieprocedure met samenloop van schuldeisers wordt geopend, het in België desniettemin nog kan worden in bewarend

[23] Gent 13 april 2015, *onuitg.* AR 2014/3043 en 2014/3177, ms. 'Finntide'; Antwerpen 27 juni 1991, *RHA* 1993, 43, ms. 'Heinrich' (bevestigd door Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Arr.Cass.* 1993, 788; *Bull.* 1993, 778, *Eur.Vervoerr.* 1994, 24, *F. Rechtspr.* 1993, 8, *Pas.* 1993, I, 778, *R. Cass.* 1993, 223, noot G. VAN HAEGENBORGH, G., *RHA* 1994, 132, *RW* 1993-94, 357, concl. O.M. en *TBH* 1994, 540, noot G. VAN HAEGENBORGH, G.); Gent 12 januari 1988, *ETL* 1988, 63, *RHA* 1989-90, 254, ms. 'Mare Garant'; Beslagr. Antwerpen 19 mei 2015, AR 15/1090/A, ms. 'Stena Atlantica'; Beslagr. Gent 1 april 1998, *onuitg.*, AR 98/324/A en 98/509/A, ms. 'Dynamic'; Beslagr. Antwerpen 4 juli 1996, *onuitg.*, AR 11.432, ms. 'Helene'; Beslagr. Antwerpen 18 januari 1995, *Eur.Vervoerr.* 1995, 185, ms. 'Pioner Estoni'; Beslagr. Antwerpen 23 februari 1993, *onuitg.*, AR 77.803, ms. 'Minerva'; Beslagr. Antwerpen 24 maart 1988, *Eur.Vervoerr.* 1988, 456, ms. 'Epos'; Beslagr. Antwerpen 6 juni 1985, *RHA* 1993, 66, ms. 'Chandan Star'; Beslagr. Antwerpen 28 maart 1980, *RHA* 1981-82, 187, ms. 'Bentainer'; G. VAN HAEGENBORGH, 'Over de draagwijdte van artikel 9 Scheepsbeslagverdrag 1952', noot onder Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, *TBH* 1994, (p. 545) p. 548-549 (nr. 7); D. DE BEULE en P. LEERS, *Bewarend beslag op zeeschepen*, eigen beheer, 1987, nr. 242 (p. 150-151); E. DIRIX en K. BROECKX, *Beslag*, Mechelen, Kluwer, 2010, nr. 493 (p. 337); J. THEUNIS, 'Belgium', in *Arrest of ships. Volume 2*, London, Lloyds of London Press Ltd., 1986, p. 27; cf. Antwerpen 26 juni 2006, *onuitg.*, AR 2004/2801, ms. 'Blanc' (bevestigd door Cass. 31 oktober 2008, [www.cass.be](http://www.cass.be), AR C.06.0604.N, ook in *RW* 2009-10 (samenvatting), 622).

[24] Voor meer details over de mogelijkheid om het bewarend beslag op een zeeschip te laten opheffen mits het stellen van een borgtocht of zekerheid, zie C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 - Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 461-466 (nrs. 28-47) en de aldaar vermelde bronnen.

beslag genomen en dat een eerder er op gelegd bewarend beslag ook na die samenloop nog kan worden gehandhaafd<sup>[25]</sup>.

Het feit dat de schuldenaar, wanneer hij niet de eigenaar is van het betrokken zeeschip, failliet is verklaard of het voorwerp uitmaakt van enige andere vorm van insolventieprocedure met samenloop van schuldeisers, is uiteraard evenmin een beletsel voor het leggen van bewarend beslag op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft. Immers, in die hypothese behoort dit zeeschip niet tot het vermogen van de schuldenaar en dus ook niet tot de boedel van diens faillissement of andere vorm van insolventieprocedure<sup>[26]</sup>.

### 3. Over de vraag of, wanneer de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de betaling, de schuldeiser ook uitvoerend beslag op zijn zeeschip mag leggen, is er geen eensgezindheid

Wanneer de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de zeevordering, kan tegen hem persoonlijk geen uitvoerbare titel worden bekomen. Dat er bewarend beslag werd (of kan worden) gelegd op zijn schip verandert daar niets

[25] Antwerpen 4 maart 2009, *Eur.Vervoerr.* 2009, 256 (ook in *RW* 2009-10, 882), ms. 'Normed Istanbul'; Beslagr. Gent 7 juli 2009, *RHA* 2010, 359, ms. 'Pretty Flourish'.

[26] Gent 13 april 2015, *onuitg.* AR 2014/3043 en 2014/3147, ms. 'Finntide'; Gent 31 mei 2010, *NJW* 2011, 187, noot E. SOMERS, ms. 'Z.90 Oosthinder' (In deze zaak was de schuldenaar, een Belgische vennootschap, failliet verklaard); Beslagr. Antwerpen 19 mei 2015, AR 15/1090/A, ms. 'Stena Atlantica'; cf. Cass. 23 mei 2003, AR C.01.0163.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Arr.Cass.* 2003, 1253; *Eur.Vervoerr.* 2003, 466; *Pas.* 2003, 1061), ms. 'Atlantic Island' (Dit arrest bevestigde Antwerpen 13 november 2000, AR 1997/1779, *onuitg.* dat op zijn beurt Beslagr. Antwerpen 27 december 1996, AR 16.358, *onuitg.* had bevestigd. Uit de motivering van de beschikking van de beslagrechter in eerste aanleg blijkt dat de schuldenaar, een Engelse vennootschap, in vereffening was gesteld).

aan. Het bewarend beslag doet immers op zich geen persoonlijke vordering tegen de scheepseigenaar ontstaan<sup>[27][28]</sup>.

De vraag stelt zich of een schuldeiser in een dergelijke situatie (en in de hypothese dat hij ook niet beschikt over een voorrecht, een hypotheek of enige andere vorm van zakelijke zekerheid op dit schip) op grond van een tegen de schuldenaar bekomen uitvoerbare titel, ook uitvoerend beslag kan leggen op het schip waarop zijn zeevordering betrekking heeft (of zijn bewarend beslag kan omzetten in uitvoerend beslag).

Het Scheepsbeslagverdrag 1952 biedt hier geen antwoord, want dit Verdrag regelt blijkens het woordgebruik in de titel en de preambule ervan enkel ‘*conservatoire*’

---

[27] Cass. 23 mei 2003, AR C.01.0163.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Arr.Cass.* 2003, 1253; *Eur.Vervoerr.* 2003, 466; *Pas.* 2003, 1061), ms. ‘Atlantic Island’ (dit arrest bevestigde Antwerpen 13 november 2000, AR 1997/1779, *onuitg.* dat op zijn beurt Beslagr. Antwerpen 27 december 1996, AR 16.358, *onuitg.* had bevestigd); Cass. 27 maart 2003, AR C.02.0100.N, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *Arr.Cass.* 2003, 812; *Eur.Vervoerr.* 2003, 326; *NJW* 2003, 1074; *Pas.* 2003, 681; *RHA* 2003, 6; *RW* 2003-04, 900; *TBH* 2003 (weergave T. LUYTEN), 624; *TBH* 2003, 848, ms. ‘Sokna’ (dit arrest vernietigde Brussel 21 september 2001, *RHA* 2001, 147, noot J.V.P. dat Beslagr. Brussel 25 juni 1999, *RHA* 2001, 158 had bevestigd – deze vernietiging gebeurde omdat het Hof van beroep en de Beslagrechter het beslag na een eigendomsoverdracht hadden toegestaan); Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, [www.cass.be](http://www.cass.be) (ook in *RW* 1993-94, 357, conclusie G. D’HOORE; *ETL* 1994, 24; *TBH* 1994, 540, noot G. VAN HAEGENBORGH; *RHA* 1994, 132, conclusie G. D’HOORE), ms. ‘Heinrich J’ (dit arrest bevestigt Antwerpen 27 juni 1991, *RHA* 1993, 43); Beslagr. Gent 1 april 1998, *onuitg.*, AR 98/324 en 98/509, ms. ‘Dynamic’.

[28] Contra: Kh. Antwerpen 19 november 1987, *ETL* 1988, 477, ms. ‘Chios Faith’. In deze zaak had een bunkerhandelaar bunkers geleverd aan ms ‘Chios Faith’ voor rekening van de bevrachter. Hij liet in België bewarend beslag leggen op ms ‘Chios Faith’ en dagvaardde vervolgens niet de bevrachter maar de scheepseigenaar voor de Rechtbank van Koophandel te Antwerpen in betaling van de bunkers. De eigenaar wierp op dat de vordering ongegrond was omdat niet hij maar de bevrachter de schuldenaar was van de vordering. De rechtbank verwierp dit verweer en stelde dat het feit dat ms ‘Chios Faith’ in bewarend beslag werd genomen ‘*met zich meebrengt dat de huidige scheepseigenaar ook ten gronde aansprakelijk is vermits een bewarend beslag steeds in een uitvoerend beslag moet kunnen worden omgezet*’. Dit vonnis verwacht het recht om voor een bepaalde vordering beslag te leggen (dat ressorteert onder het gerechtelijk recht) met het materiële recht dat die vordering ten gronde beheerst. Volgens mij had de Rechtbank de vordering tegen de scheepseigenaar, indien deze volgens het materiële recht dat de grond van de zaak beheerste niet aansprakelijk was voor de vordering, moeten afwijzen. De schuldeiser had in die hypothese de bevrachter moeten dagvaarden; niet de scheepseigenaar. [Zie ook, maar minder duidelijk omdat de Rechtbank mogelijks bedoeld heeft dat de scheepseigenaar hoe dan ook persoonlijk aansprakelijk was voor de betrokken vordering (tot betaling van schadevergoeding wegens schade aan lading die aan boord van het betrokken schip was vervoerd): Kh. Antwerpen 30 juni 1992, *RHA* 1993, 108, ms. ‘Hyderabad’.]



beslag. In art. 1 (2) wordt uitvoerend beslag uitdrukkelijk uitgesloten uit het toepassingsgebied van dit Verdrag<sup>[29]</sup>.

Er is rechtspraak waarin algemeen wordt gesteld dat in dergelijke situaties ook uitvoerend beslag mogelijk is<sup>[30]</sup>. Echter, het Hof van Cassatie heeft zich hier nog niet over uitgesproken en bovendien betroffen de betrokken procedures geschillen over een bewarend beslag op een zeeschip en was het slechts zijdelings, in de marge van hun overwegingen over het door hen te beoordelen bewarend beslag, dat de betrokken rechters stelden dat niet enkel bewarend beslag maar ook een uitvoerend beslag op het zeeschip mogelijk zou zijn nadat tegen de schuldenaar (die in de betrokken gevallen niet de scheepseigenaar was) een uitvoerbare titel zou zijn bekomen. Er is mij geen rechtspraak bekend waarin concreet diende te worden geoordeeld over een verzet of revindicatievordering tegen een in een dergelijke situatie gelegd uitvoerend beslag.

In de rechtsleer (met uitzondering van E. VAN HOOYDONK – zie verder) wordt de vraag positief beantwoord. De rechtsleer stelt dat wanneer er op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft, bewarend beslag werd gelegd, dit beslag naderhand, wanneer de schuldeiser een uitvoerbare titel heeft bekomen tegen zijn schuldenaar, kan worden omgezet in een uitvoerend beslag, ook al is de uitvoerbare titel niet tegen de scheepseigenaar bekomen (omdat hij persoonlijk niet aansprakelijk is voor de zeevordering)<sup>[31]</sup>; en ook al beschikt de betrokken

[29] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek (Privaatrecht) – Scheepvaartprocesrecht – Tiende Blauwboek over de Herziening van het Belgische Scheepvaartrecht*, [www.zeerecht.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%2010.pdf](http://www.zeerecht.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%2010.pdf), nr. 10.51 (p. 53) (verwijzingen naar dit werk worden hierna afgekort als *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*); C. VAN AERDE, *Zeeschepen onder bewarend beslag: theorie en praktijk*, Brugge, Die Keure, 1988, 121 (nr. 149).

[30] Antwerpen 13 november 2000, AR 1997/1779, *onuitg.*, ms. Atlantic Island; Antwerpen 30 oktober 1991, RW 1991-92, 886, ms. 'Seahorse' (noot G. VAN HAEGENBORGH) (ook in: ETL 1991, 774; RHA 1993, 55); Antwerpen 27 juni 1991, RHA 1993, 43, ms. 'Heinrich J'; Gent 12 januari 1988, ETL 1988, 63, ms. 'Mare Garant' (ook in: RHA 1989-90, 254); Beslagr. Antwerpen 15 juni 1989, *onuitg.*, AR 41.714, ms. 'Mataram'; Beslagr. Antwerpen 24 maart 1988, ETL 1988, 456, ms. 'Epos'; Beslagr. Antwerpen 9 december 1986, *onuitg.*, AR 9.743, ms. 'Danbox'; Beslagr. Antwerpen 6 juni 1985, RHA 1993, 66, ms. 'Chandan Star'.

[31] C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 – Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 455 (nrs. 10-11); C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 – Vervoer*, Larcier, 2013, (452); C. VAN AERDE, 'Doorbraak van rechtspersoonlijkheid, van eigendomsoverdracht of van eigendomsoverdracht bij beslag op zeeschepen' in *Liber Amicorum Hubert Liber*, 1999, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, (p.



schuldeiser niet over enig voorrecht, hypotheek of andere vorm van zakelijke zekerheid op het schip<sup>[32]</sup>. Volgens de rechtsleer kan op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft (met een uitvoerbare titel tegen de schuldenaar die niet de scheepseigenaar is) zelfs rechtstreeks uitvoerend beslag worden gelegd, zodat de schuldeiser niet noodzakelijk eerst een bewarend beslag moet hebben gelegd<sup>[33]</sup>.

In deze stelling kan de scheepseigenaar geen beroep doen op art. 1514 Ger. W. om zijn schip te revindiceren.

Volgens de voormelde rechtsleer en rechtspraak is de mogelijkheid om uitvoerend beslag te leggen op grond van een uitvoerbare titel tegen de schuldenaar zonder uitvoerbare titel tegen de scheepseigenaar, voorzien in art. 1547 tweede lid, 1548, 1550 tweede lid, 1555 eerste lid en 1557 eerste lid Ger.W.

E. VAN HOOYDONK is het in zijn *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek (Privaatrecht) – Scheepvaartprocesrecht – Tiende Blauwboek over de Herziening van het Belgische Scheepvaartrecht* (hierna afgekort als *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*) niet eens met deze zienswijze.

---

375) p. 379-381; Ph. DEVOS, 'Peut-on vendre judiciairement un navire pour une dette de l'affreteur', *DMF* 2010, (p. 635) p. 636-640; E. VAN HOOYDONK, 'Enkele juridische aspecten van de levering van scheepsbrandstoffen', *AJT* 2000-01, (p. 450), p. 451 (nr. 4); R. ROLAND, 'Droit maritime et droit judiciaire', in *Liber Amicorum Jacques Putzeys*, Brussel, Bruylant, 1996, (317) 327; G. VAN HAEGENBORGH, 'Scheepsbeslag ten laste van een niet-eigenaar', noot onder Antwerpen 30 oktober 1991, *RW* 1991-1992, (889) 890; Conclusie G. D'HOORE bij Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, *RW* 1993-94, (357) 359, ms. 'Heinrich J'. Contra: E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, nrs. 10.236 - 10.261 (p. 167 - 181).

[32] C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 - Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 455 (nr. 10); C. VAN AERDE, 'Doorbraak van rechtspersoonlijkheid, van eigendomsoverdracht of van eigendomsoverdracht bij beslag op zeeschepen' in *Liber Amicorum Hubert Liber*, 1999, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, p. 375 (p. 379-381); Ph. DEVOS, 'Peut-on vendre judiciairement un navire pour une dette de l'affreteur', *DMF* 2010, (p. 635) p. 636-640; Conclusie G. D'HOORE bij Cass. 1 oktober 1993, AR 8050, *RW* 1993-94, (357) 359, ms. 'Heinrich J'.

[33] C. VAN AERDE, 'Commentaar bij art. 1469 Ger.W.' in J. COPPENS, G. GONSAELES, E. SOMERS en F. STEVENS (eds.), *Larcier Wet en Duiding. Economisch recht. Deel 4 - Vervoer*, Larcier, 2013, (452) 455 (nr. 11); C. VAN AERDE, 'Doorbraak van rechtspersoonlijkheid, van eigendomsoverdracht of van eigendomsoverdracht bij beslag op zeeschepen' in *Liber Amicorum Hubert Liber*, 1999, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, (p. 375) p. 380-381; Ph. DEVOS, 'Peut-on vendre judiciairement un navire pour une dette de l'affreteur', *DMF* 2010, (p. 635) p. 636-640.

Volgens hem is in de hier bedoelde situatie weliswaar bewarend beslag mogelijk, maar kan dit niet worden omgezet in uitvoerend beslag (en is een rechtstreeks uitvoerend beslag evenmin mogelijk)<sup>[34]</sup>. Hij stelt dat het feit dat bij uitvoerend beslag art. 1547 tweede lid, 1548, 1550 tweede lid, 1555 eerste lid en 1557 eerste lid Ger.W. formaliteiten voorschrijven voor het geval de scheepseigenaar niet de schuldenaar is, niet betekent dat uitvoerend beslag altijd mogelijk is wanneer de scheepseigenaar niet de schuldenaar is van de zeevordering. Zijn toelichting hierover is wat kort van stof, maar hij lijkt van oordeel te zijn dat deze bepalingen enkel doelen op situaties waarin de schuldeiser beschikt over een voorrecht, een hypotheek of enige andere vorm van zakelijke zekerheid op dit zeeschip dat hem toelaat om er uitvoerend beslag op te leggen<sup>[35]</sup>.

Om zijn zienswijze door te drukken, laat E. VAN HOOYDONK in zijn *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek* (behoudens cosmetische tekstverbeteringen) de huidige bepalingen inzake bewarend beslag onverlet (zie o.a. art. 10.1, 10.3 en 10.6<sup>[36]</sup>), maar voorziet hij voor wat betreft het uitvoerend beslag in art. 10.30 uitdrukkelijk dat uitvoerend beslag enkel mogelijk zal zijn indien de betrokken titel uitvoerbaar is tegen de scheepseigenaar (zijnde wanneer hij persoonlijk aansprakelijk is voor betaling van de vordering) of indien de vordering gewaarborgd is door een 'scheepszekerheidsrecht' (zijnde een scheepsvoorrrangrecht, een scheepsvoorrecht, een scheepsretentierecht of een scheepshypotheek in de zin van art. 3.1.21° en art. 3.32 t/m 3.75<sup>[37]</sup>):

*Artikel 10.30. Grondvereisten*

*§1. Op een schip kan uitsluitend uitvoerend beslag worden gelegd:*

*1° krachtens een ten aanzien van de scheepseigenaar uitvoerbare titel; of*

*2° krachtens een ten aanzien van een andere persoon uitvoerbare titel, op voorwaarde dat de vordering ten opzichte van die persoon wordt gewaarborgd door een scheepszekerheidsrecht.*

[34] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, nrs. 10.234 - 10.261 (p. 143 - 156), nr. 10.279 (p. 168) en nr. 10.323 - 10.325 (p. 191-192).

[35] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, nr. 10.250 (p. 149)

[36] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, p. 289-291.

[37] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek (Privaatrecht) - Scheepen - Derde Blauwboek over de Herziening van het Belgische Scheepvaartrecht*, [www.zee-recht.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%203.pdf](http://www.zee-recht.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%203.pdf), p. 348 en p. 356-372.

*§2. Buiten de in §1 bepaalde gevallen kan bewarend beslag op een schip niet in uitvoerend beslag worden omgezet.*<sup>[38]</sup>

Indien de theorie van E. VAN HOOYDONK wordt gevolgd of indien zijn *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek – Tiende Blauwboek* ongewijzigd wet wordt, dan is in de situatie waarin de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de zeevordering en de schuldeiser ook niet beschikt over een voorrecht, een hypotheek of enige andere vorm van zakelijke zekerheid op het schip, wel bewarend beslag mogelijk maar geen uitvoerend beslag.

## 4. Bewarend beslag op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft, is een op zichzelf staand zekerheidsmechanisme

### 4.1 Een drukkingsmiddel

Het recht van de schuldeiser om bewarend beslag te leggen op het zeeschip waarop zijn zeevordering betrekking heeft, is een op zichzelf staand zekerheidsrecht dat bestaat ongeacht het antwoord op de vraag of de schuldeiser (om andere redenen dan het ongegrond zijn van zijn vordering tegen de schuldenaar) het recht heeft of ooit zal hebben om op dit zeeschip uitvoerend beslag te leggen of om het bewarend beslag om te zetten in uitvoerend beslag. Zijn recht tot bewarend beslag bestaat ook indien hij (om andere redenen dan het ongegrond zijn van zijn vordering) niet het recht heeft om er uitvoerend beslag op te leggen noch om het bewarend beslag om te zetten in uitvoerend beslag.

In deze situatie wordt het bewarend beslag louter als drukkingsmiddel gelegd, net zoals bijvoorbeeld een retentierecht (zie verder) louter als drukkingsmiddel wordt uitgeoefend. Alhoewel ik het niet eens ben met de zienswijze van E. VAN HOOYDONK dat uitvoerend beslag in de hier bedoelde situatie niet mogelijk en niet wenselijk is, ben ik het wel met hem eens dat – wanneer een uitvoerend beslag niet mogelijk is om andere redenen dan het ongegrond zijn van de vordering tegen de schuldenaar – een bewarend beslag op een zeeschip louter als drukkingsmiddel mag worden gelegd.

---

[38] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, p. 8 en p. 299 (zie ook nrs. 10.324 en 10.325 p. 191-192)

Terecht schrijft E. VAN HOOYDONK hierover op p. 177 en 178 van zijn *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*:

*'10.258. Het argument dat het bewarend scheepbeslag, indien het niet kan worden gevolgd door uitvoerend scheepsbeslag, een ongepast 'drukkingsmiddel' wordt, is moeilijk te begrijpen. Het bewarend scheepsbeslag kent een afzonderlijke, specifieke en inderdaad verregaande regeling, die er precies op is gericht dat maritieme schuldeisers een zekerheid kunnen bekomen. Dit mechanisme kan inderdaad als een soort drukkingsmiddel worden verstaan. Dat wordt trouwens uitdrukkelijk en onbeschroomd erkend in gezaghebbende en blijkbaar unanieme Franse en internationale rechtsleer. Deze 'drukkingsfunctie', waar op zich niets verkeerd mee is, levert echter geen reden op om er automatisch nog een ander, veel verstrekkender 'drukkingsmiddel' toe te voegen, m.n. de mogelijkheid ook nog eens tot uitvoerend beslag op het schip over te gaan.'*<sup>[39]</sup>

Op p. 179 van zijn *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek* benadrukt E. VAN HOOYDONK dat *'bewarend en uitvoerend beslag nu eenmaal twee onderscheiden instellingen zijn'* en dat *'ofschoon beide instellingen verband houden met het afdwingen van door de rechter vastgestelde of vast te stellen rechten, ... het perfect denkbaar' lijkt 'dat zij niet onder dezelfde voorwaarden toepasbaar zouden zijn.'*

## 4.2 Het Scheepsbeslagverdrag 1952 laat dit toe

Het Scheepsbeslagverdrag 1952 laat perfect toe om het bewarend beslag op een zeeschip te kwalificeren als een zekerheidsmechanisme dat onderscheiden is van het uitvoerend beslag en dat niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of ook een uitvoerend beslag mogelijk is of zal zijn.

Immers, art. 1 (2) Scheepsbeslagverdrag 1952 definieert de term *'beslag'* voor de toepassing van dit Verdrag als volgt:

- In het Engels: *"Arrest' means the detention of a ship by judicial process to secure a maritime claim, but does not include the seizure of a ship in execution or satisfaction of a judgment.'*

---

[39] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, nrs. 10.258, p. 177-178.

- In het Frans: *'Saisie' signifie l'immobilisation d'un navire avec l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente pour garantie d'une créance maritime, mais ne comprend pas la saisie d'un navire pour l'exécution d'un titre.'*
- In de Nederlandse vertaling: *'Beslag' betekent de vastlegging van een schip na verloop van de bevoegde rechterlijke autoriteit ter bewaring van een zeevordering, maar het omvat niet de inbeslagneming van een schip tot tenuitvoerlegging van een executorialen titel.'*

Het Scheepsbeslagverdrag 1952 is in het Engels en in het Frans opgesteld en ondertekend. De teksten in het Engels en in het Frans zijn blijkens de slotformule van dit Verdrag gelijkelijk authentiek. De Nederlandse tekst is niet authentiek.

Art. 1 (2) sluit uitvoerend beslag uit het toepassingsveld van het Scheepsbeslagverdrag 1952 en biedt door het gebruik van de termen *'to secure'* en *'pour garantie'* in de authentieke Engelse en Franse tekst ervan, de mogelijkheid om het door dit Verdrag geregelde beslag als een op zichzelf staand zekerheidsmechanisme te hanteren.

#### 4.3 Geen schending van art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM

E. VAN HOOYDONK oppert voorzichtig, zonder zich hierover echt uit te spreken, dat het recht van schuldeisers om bewarend beslag te leggen op zeeschepen in situaties waarin de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de zeevordering, misschien een schending is van art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM dat het ongestoord genot van het eigendomsrecht waarborgt. Hij schrijft in dat verband dat *'door het eenvoudig toelaten van bewarend beslag op een schip dat niet de eigendom is van de schuldenaar' 'mogelijk aan de overheid' kan 'worden verweten dat deze het ongestoord genot van de eigendom niet voldoende beschermt.'*<sup>[40]</sup>

Deze suggestie is onjuist. In het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het duidelijk dat art. 1 van het Eerste Aanvullend

---

[40] E. VAN HOOYDONK, *Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek - Tiende Blauwboek*, nr. 10.47 (p. 49-50).

Protocol bij het EVRM hierdoor niet wordt geschonden. Voor mijn argumenten en bronnen ter zake verwijs ik naar mijn artikel hierover in TVR<sup>[41]</sup>.

#### 4.4 Ter vergelijking

Een dergelijk zekerheidsconcept waarbij het goed waarop de vordering betrekking heeft door een actie van de schuldeiser (in deze: een bewarend beslag) als drukkingsmiddel onbeschikbaar wordt gemaakt voor de eigenaar ervan, zonder dat de schuldeiser er uitvoerend beslag op kan leggen om het te gelde te maken, vindt men ook in andere takken van het Belgische recht terug.

Zo bijvoorbeeld in het retentierecht wanneer dit wordt uitgeoefend op een roerend goed dat geen eigendom is van de schuldenaar van de schuldeiser (= de retentor).

Het retentierecht is een schepping van de rechtspraak<sup>[42]</sup>. Bij de Wet van 11 juli 2013 betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen werden een aantal beginselen ervan gecodificeerd en opgenomen in het Burgerlijk Wetboek onder Titel XVII Hoofdstuk III art. 73 tot 76<sup>[43]</sup>. Deze wet is nog niet in werking getreden<sup>[44]</sup>.

Het retentierecht verleent aan de schuldeiser het recht om een zaak die hem door zijn schuldenaar werd overhandigd, te behouden zolang zijn vordering niet is

[41] C. VAN AERDE, 'Article 3 (1) and (4) of the 1952 Ship Arrest Convention vs. Article 1 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights. Part 1', *TVR* 2013, 127-141 en C. VAN AERDE, 'Article 3 (1) and (4) of the 1952 Ship Arrest Convention vs. Article 1 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights. Part 2', *TVR* 2013, 153-166. Ook de beslagrechter te Antwerpen oordeelde intussen dat art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM hierdoor niet wordt geschonden (Beslagr. Antwerpen 2 juni 2015, *onuitg.*, AR 15/3101/A, ms. 'AS Ophelia').

[42] M. STORME, 'Het conventioneel uitgebreid retentierecht en de tegenwerpbaarheid ervan aan de eigenaar van de in bewaring gegeven zaak', noot onder Cass. 27 april 2006, *RW* 2007-08, (1543) 1544.

[43] Wet 11 juli 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek wat de zakelijke zekerheden op roerende goederen betreft en tot opheffing van diverse bepalingen ter zake, *BS* 2 augustus 2013.

[44] Art. 109 Wet 11 juli 2013 stipuleerde oorspronkelijk dat deze wet uiterlijk op 1 december 2014 in werking zou treden. Deze datum werd bij art. 2 Wet 26 november 2014 tot wijziging van de datum van inwerkingtreding van de wet van 11 juli 2013 tot wijziging van het Burgerlijk wetboek wat de zakelijke zekerheden op roerende goederen betreft en tot opheffing van diverse bepalingen ter zake, *BS* 1 december 2014, uitgesteld naar 1 januari 2017.

voldaan. Het vereist een samenhang tussen de teruggehouden goederen en de schuldvordering waarvan de betaling wordt geëist<sup>[45]</sup>.

Het retentierecht is, met betrekking tot roerende lichamelijke zaken, tegenwerpelijk aan de eigenaar van de teruggehouden goederen die niet de schuldenaar is, op voorwaarde dat de schuldeiser te goeder trouw is. De schuldeiser is niet enkel te goeder trouw wanneer hij bij de inontvangstneming van de goederen mocht aannemen dat zijn schuldenaar de eigenaar was van de goederen, maar ook wanneer hij erop mocht vertrouwen dat zijn schuldenaar bevoegd was om ter zake van die goederen overeenkomsten te sluiten die aanleiding kunnen geven tot de uitoefening van een retentierecht op deze goederen<sup>[46]</sup>.

De tegenwerpelijkheid van het retentierecht aan de eigenaar die niet de schuldenaar is, heeft niet tot gevolg dat deze eigenaar schuldenaar wordt van de schuldvorderingen die voortvloeien uit de overeenkomst gesloten tussen de retentor en diens schuldenaar<sup>[47]</sup>.

Zo bijvoorbeeld mag een garagehouder een retentierecht uitoefenen op het door hem herstelde en bewaarde voertuig zolang zijn kosten en loon voor de herstelling en bewaring van dit voertuig niet zijn betaald, ook al is dit voertuig geleased en ook al wist hij dat het door zijn klant/schuldenaar wordt geleased<sup>[48]</sup>. Zo ook mag de vervoerder een retentierecht uitoefenen op de door hem vervoerde goederen zolang o.a. de vrachtprijs voor het vervoer van deze goederen niet is betaald, ook al is zijn klant/schuldenaar niet de eigenaar van deze goederen<sup>[49]</sup>. En zo bijvoorbeeld mag ook een goederenbehandelaar een retentierecht uitoefenen op de door hem behandelde en/of opgeslagen goederen, zolang o.a. de prijs van de behandeling en/of opslag van die goederen niet is betaald, ook al is zijn klant/schuldenaar niet de eigenaar van deze goederen<sup>[50]</sup>. De garagisten, vervoerder,

---

[45] Cass. 27 April 2006, n° C.04.0478.N, [www.cass.be](http://www.cass.be)

[46] Cass. 15 September 2011, n° C.10.0392.N, [www.cass.be](http://www.cass.be); Cass. 27 April 2006, n° C.04.0478.N, [www.cass.be](http://www.cass.be)

[47] Cass. 27 April 2006, n° C.04.0478.N, [www.cass.be](http://www.cass.be)

[48] E. DIRIX en R. DE CORTE, *Zekerheidsrechten in Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, part XII, Mechelen, Kluwer, 2006, nr. 551, p. 378.

[49] J. LOYENS, *Handboek Transportrecht*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2011, nr. 798 (p. 595, voetnoot 2651) en nr. 813 (p. 607). Weliswaar mag bijvoorbeeld de zeevervoerder de goederen niet aan boord houden, maar hij heeft desniettemin een retentierecht vermits hij kan vorderen dat de goederen onder een sekwester bewaard zullen blijven totdat de vracht betaald is (art. 116 juncto 124 Zeewet).

[50] Cass. 27 April 2006, n° C.04.0478.N, [www.cass.be](http://www.cass.be)

goederenbehandelaars, enz. mogen er op vertrouwen dat hun medecontractant die hen de goederen afgeeft waarop hun diensten betrekking hebben, de bevoegdheid heeft om met betrekking tot die goederen deze dienstenovereenkomst af te sluiten. Daarom hebben zij een retentierecht, zelfs al weten zij dat hun medecontractant niet de eigenaar is van die goederen.

Bij arrest van 27 april 2006 besliste het Hof van Cassatie dat de rechtmatige uitoefening van het retentierecht op goederen die niet toebehoren aan de schuldenaar van de retentor geen schending is van art. 544 BW noch van art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van 20 maart 1952 bij het EVRM<sup>[51]</sup>.

## 5. Besluit

Uit het voorgaande volgt dat de schuldeiser van de zeevordering, wanneer de scheepseigenaar niet persoonlijk aansprakelijk is voor de betaling, het recht heeft om bewarend beslag te leggen op het zeeschip waarop zijn zeevordering betrekking heeft en om dit te handhaven, ongeacht het antwoord op de vraag of deze schuldeiser, indien het bewarend beslag wordt gehandhaafd, het recht heeft om dat bewarend beslag om te zetten in uitvoerend beslag en dus ook in de stelling of situatie dat hij (om andere redenen dan het ongegrond zijn van zijn vordering) niet het recht heeft om dit bewarend beslag om te zetten in uitvoerend beslag.

Aldus is het bewarend beslag op het zeeschip waarop de zeevordering betrekking heeft, een op zichzelf bestaande zekerheidsmechanisme.

---

[51] Cass. 27 April 2006, n° C.04.0478.N, [www.cass.be](http://www.cass.be)



# 10 | Transportfacilitatie

Kristiaan Bernauw\*

## 1. Inleiding

‘Vervoervergemakelijking’ is de ietwat minder vaak aangewende benaming voor de beter bekende Engelse term *‘transport facilitation’*. Net zoals inzake *‘trade facilitation’* mag *‘facilitation’* in het Nederlands niet worden vertaald door ‘vereenvoudiging’ (wat slechts een *pars pro toto* is) of ‘versoepeling’ of ‘bevordering’ (wat neerkomt op liberalisatie: cf. infra).

(Transport) ‘facilitatie’ of ‘facilitering’ is een betrekkelijk jonge discipline: haar zoektocht naar efficiëntie is kenmerkend voor een tijdperk waarin duurzaamheid en goed bestuur hoog op de agenda staan. Ze is multi-dimensioneel vermits ze betrekking heeft op onder meer de volgende domeinen: vervoer, verkeer, verzekering, mededinging, douane, immigratie, gezondheid. Hier zal ze worden besproken vanuit juridisch oogpunt. De discipline is aan de orde in alle vervoers- en verkeerswijzen; daarom zullen in deze bijdrage alle vervoersmodi aan bod komen, maar vooral met aandacht voor weg-, lucht- en zeevervoer. Vervoervergemakelijking past interessante en vernuftige technieken, mechanismen en systemen toe om de efficiëntieverzuchting van de ondernemers te verzoenen met de noden van het openbaar belang van de overheid.

---

\* Hoofddocent vervoer- en verzekeringsrecht, Universiteit Gent en Universiteit Antwerpen, advocaat Balie van Dendermonde.

## 2. Begrip

### 2.1 De opheffing van hinderpalen voor (grensoverschrijdende) vervoerverrichtingen

In wezen beoogt vervoervergemakelijking de hinderpalen en belemmeringen op te heffen, die grensoverschrijdende vervoerverrichtingen ondervinden. Hoewel zuiver binnenlandse vervoerverrichtingen ook op hinderpalen kunnen stoten, is de kans op administratieve rompslomp, formaliteiten en procedures groter in grensoverschrijdende vervoerverrichtingen, omwille van aspecten van soevereiniteit en de wezenlijke nationale belangen van het gastland.

De beweging van personen, voer- en vaartuigen en goederen brengt een aantal knelpunten mee in verscheidene opzichten: veiligheid (zowel in de zin van voorkoming van opzettelijke schadegevallen zoals bijvoorbeeld terrorisme, als in de zin van voorkoming van accidentele schadegevallen), openbare orde (misdaden), openbare gezondheid (menselijke, dierlijke, plantenepidemie), openbare zeden, monetaire stabiliteit (wisselbeperkingen), fiscale inkomsten (belastingontduiking), handel (mededinging) en werk (clandestiene arbeiders), protectionisme, intellectuele eigendom (namaak), enz. Zo vormt smokkel van verboden goederen een delicaat probleem: drugs, wapens, immorele publicaties, cultureel erfgoed, beschermde bedreigde dier- en plantensoorten, namaak en imitatie, enz.

Daarnaast zijn immigratieproblemen bijzonder actueel: verstekelingen, illegale migranten, mensenhandel, enz.

Daarom zal de nadruk liggen op grensoverschrijdende vervoerverrichtingen, zoals uitgedrukt in de verhouding tussen het 'gast'-land en het 'thuis'-land.

### 2.2 Het gunstig effect

Vervoervergemakelijking streeft verhoogde efficiëntie en kostenvermindering van de vervoerverrichting na via tijds-, uitgaven- en inspanningsbesparing. De hinderpalen die vervoerverrichtingen ondervinden, zijn niet noodzakelijk onoverkomelijk, maar ze bemoeilijken ze en maken ze zwaarder en tijdrovender en daarom dus ook duurder. De ondoeltreffendheden van het vervoerverloop kunnen handelsbarrières opwerpen waarvan de kost de formele tarifaire

belemmering van de invoer-/uitvoerrechten sterk overtreft<sup>[1]</sup>. Vereenvoudiging bespaart niet enkel tijd, inspanning en kost aan de zijde van de vervoerondernemer, maar ook langs de kant van de openbare overheid. Door de drempel voor wettige verrichtingen te verlagen, draagt de vervoervergemakkelijking bij tot de afname van de informele economie.

### 2.3 ‘Zachte’ versus ‘harde’ hindernissen

Hoewel het onderscheid tussen ‘zachte’ en ‘harde’ hindernissen niet steeds haarscherp is afgetekend, is vervoervergemakkelijking vooral begaan met de opheffing van onzichtbare/ontastbare/niet-fysieke hinderpalen (procedures, processen, formaliteiten, enz.), de ‘*software*’ in tegenstelling tot de fysieke hindernissen. Technische normen voor vervoermiddelen (cf. infra, zoals afmetingen, gewicht, asbelasting, remdoeltreffendheid, verlichting, motoruitstoot, enz.) en ontwerpnormen voor infrastructuur en uitrusting (wegen, bruggen, tunnels, lucht- en zeehavens, spoorwegstations, grensovergangen, communicatie- en navigatiehulpmiddelen, enz.) ter vergemakkelijking van de uitvoering van de vervoerverrichtingen, houden verband met tastbare zaken, met name de ‘*hardware*’.

### 2.4 Vergemakkelijking en vrijmaking (socio-economische integratie)

Vergemakkelijking (facilitatie) dient onderscheiden te worden van vrijmaking (liberalisatie). De graad van liberalisatie van de relatie tussen soevereine staten op het socio-economische vlak, bepaalt de mate van vrije beweging van personen en de marktintegratie (het vrij verkeer van goederen en vervoermiddelen, diensten, en kapitalen) over de nationale grenzen. Met andere woorden, het geeft aan in welke mate de toegang tot het gastland niet beperkt is door onder meer quota, voorwaarden, tarieven. Het heeft betrekking op de handels- en migratiepolitie van een land.

Het stadium van socio-economische integratie tussen soevereine staten kan verschillen<sup>[2]</sup>, met de politieke unie als hoogste niveau. Op de schaal van (regionale

---

[1] B. PARAMESWARAN, *The liberalization of maritime transport services, with special reference to the WTO/GATS framework*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2004, 52.

[2] J. TINBERGEN, *International Economic Integration*. Amsterdam, Elsevier, 1954; F. MACHLUP, *A History of Thought on Economic Integration*, New York, Columbia University

of globale) socio-economische integratie<sup>[3]</sup> tussen soevereine staten, bevindt de vergemakkelijking zich op de drempel. In een omgeving van volledige economische integratie, verliest de facilitatie grotendeels aan belang, vermits de soevereiniteitknelpunten verdwijnen. Het utopische en soms bekritiseerde<sup>[4]</sup> stadium van totale globalisatie zou de facilitatie van grensoverschrijdend vervoer in grote mate overbodig maken. Een douane-unie houdt zich bijvoorbeeld in beginsel niet bezig met andere aspecten van transportfacilitatie en grensoverschrijding dan vertolling (in- en uitklaring) aan de buitengrenzen van de unie. Naast het zuiver fiscale luik van inning van douanerechten, brengt grensoverschrijding ook een aantal andere aspecten mede die van belang zijn voor de vervoerverrichting en bij het inklaringsproces aan de grensovergang, zoals gezondheidsonderzoek (sanitaire en phyto-sanitaire (SPS) inspectie), kwaliteitscontrole en controle op verboden of aan beperkingen onderhevige goederen (cf. infra). Deze aspecten vormen niet het voorwerp van een douane-unie, die zich in beginsel daarmee niet bezighoudt. Daarom blijft de transportfacilitatiediscipline ook in een douane-unie relevant.

Facilitatie is van een andere orde dan liberalisatie: ze streeft ernaar om die door de liberalisatie toegelaten beweging van personen, goederen en vervoermiddelen, efficiënt naar kosten, tijd en inspanning te bewerkstelligen. Zij houdt verband met de niet-tarifaire/niet-quota hindernissen (de niet-tarifaire handelsbelemmeringen, hierna: NTB). Zij bekommert zich niet om en is neutraal ten aanzien van het nationale handels- en migratiebeleidpolitie van een land. Zij beoogt enkel de overmatige verstoring van de hogervermelde toegelaten vrije tussenstaatse stroom te voorkomen. Door hun efficiënte uitvoering te ondersteunen, staat de facilitatiediscipline ten dienste van de grensoverschrijdende beweging van goederen en personen en van de grensoverschrijdende handel, waarvoor het kanaal in een andere context (nl. de liberalisatie) was geopend. De

---

Press, 1977; M. JOVANOVIĆ, *International Economic Integration. Limits and Prospects*, London, Routledge, 1998.

[3] Preferentiële handelszone, Vrijhandelszone (heft douanetarieven op aan de binnengrenzen), Monetaire unie (voert een gemeenschappelijke munt in), Douane-unie (type van handelsblok dat bestaat uit een vrijhandelszone met een gemeenschappelijk extern tarief), Gemeenschappelijke markt (voegt aan een vrijhandelszone het vrij verkeer van diensten, kapitaal en arbeid toe), Economische unie (combineert de douane-unie met een gemeenschappelijke markt), Douane en monetaire unie, Economische en monetaire unie, Fiscale unie (voert een gemeenschappelijk fiscaal en budgettair beleid), Volledige economische integratie.

[4] De voor- en nadelen van globalisatie worden hier niet besproken.

handel in goederen vergt een aantal ondersteunende diensten, o.a. en wellicht in de eerste plaats vervoerdiensten.

In sommige opzichten is de afscheiding tussen liberalisatie en facilitatie niet erg scherp en er kan enige overlapping of gemeenschappelijk domein bestaan tussen tarificatie (invoer-uitvoer-doorvoerrechten)/quota bepaling (kwantitatieve beperkingen), enerzijds, en niet-tarifaire/niet quota hinderpalen, anderzijds. In bepaalde gevallen kunnen de twee niet van elkaar gescheiden worden: ze zijn onderling samenhangend en verbonden. Enkele voorbeelden kunnen deze vermening illustreren: maatregelen waarvan doorgaans gewag gemaakt wordt in de facilitatiecontext, komen in werkelijkheid neer op liberalisatie.

De vrijstelling van invoerrechten van persoonlijke levensmiddelen van de voertuigbemanning en van de smeermiddelen en de brandstof in de tanks van het vervoermiddel, vormt strikt genomen een (kleine) liberalisatiemaatregel.

In het internationaal gewoonterecht en in multilaterale instrumenten<sup>[5]</sup>, wordt de vrijheid van doorvoer voorgesteld als een facilitatiemaatregel, maar eigenlijk is dit geen facilitatiemaatregel. De toelating door het gastland (al dan niet aan landen zonder zeekust) van de vrije doorvoer over zijn nationaal grondgebied<sup>[6]</sup> van buitenlandse goederen, kan de concurrentiepositie van zijn nationale markt immers aantasten jegens het land van eindbestemming van de doorvoergoederen.

Als deel van de tertiaire sector, vormt de vervoerbedrijvigheid op zichzelf een economisch relevante sector. De toekenning van verkeersrechten (al dan niet via uitwisseling: cf. infra) door het gastland vormt een essentiële voorwaarde voor de vergemakkelijking van grensoverschrijdend vervoer van personen en goederen, omdat het de voertuigwissel met overlading van de goederen en/of overstappen van de passagiers vermijdt. Strikt genomen komt de toekenning van verkeersrechten ter vergemakkelijking van de handel neer op de liberalisatie van

---

[5] Bv. Resolutie 1028 (XI) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties; art. 3 van de *Convention on the High Seas*, Genève, 29 april 1958; de beginselen aangenomen door de *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD); de *Convention and Statute on Freedom of Transit*, Barcelona, 20 april 1921; de *Convention on Transit Trade of Land-locked Countries*, New York, 8 juli 1965; art. 125 van de *United Nations Convention on the Law of the Seas* (UNCLOS), Montego Bay, 10 december 1982; de *Almaty Ministerial Declaration*, Almaty, 29 augustus 2003.

[6] Zie bv. in multilaterale verdragen: art. V GATT.

een ander segment van de economische bedrijvigheid, namelijk deze van de vervoerdiensten.

Dit is ook waar voor de ‘vrijheid van doorvervoer’, die doorgaans toegestaan wordt als een bijkomstig recht bij de ‘vrijheid van doorvoer’ van goederen (zie verder). De vrijheid van doorvoer (van goederen) dient onderscheiden te worden van de ‘vrijheid van doorvervoer’<sup>[7]</sup>. Met andere woorden, de status van de goederen/passagiers verschilt van de status van de vervoerder/voertuig. De eerstgenoemde kunnen zich in doorvoer bevinden, terwijl het laatstgenoemde niet aan doorvervoer doet. De term ‘doorvoer’ van goederen/personen verwijst naar het feit dat zij niet in het binnenlands verbruikscircuit/grondgebied van het doorkruiste gastland worden gebracht.

Doorvoergoederen/passagiers dienen niet noodzakelijkerwijs vervoerd te worden bij middel van een doorvervoerverrichting: zij kunnen ook vervoerd worden door een binnenlandse vervoerder die gevestigd is in het doorkruiste gastland. Het begrip ‘doorvervoerverrichting’ verwijst naar de doortocht doorheen het nationale grondgebied van het gastland door het voertuig van een buitenlandse vervoerder zonder instap/inlading of afstap/uitlading van passagiers/lading op het grondgebied van de doorkruiste gastland.

Tot slot worden niet-tarifaire belemmeringen soms opzettelijk geschapen of in stand gehouden en misbruikt als verkapte protectionismetechnieken op het macro niveau<sup>[8]</sup> en als voorwendzels voor steekpenningen op het micro niveau (cf. infra). Wanneer heffingen de werkelijke kostprijs van de verleende dienst of de grensoverschrijdingsprocedure overtreffen, komen zij neer op een verholten/verdoken invoer/uitvoer/doorvoerbelasting en kunnen zij bestempeld worden als tarifaire belemmeringen<sup>[9]</sup>.

---

[7] Art. V.7 *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) illustreert dit verschil door ‘*the operation of aircraft in transit*’ te onderscheiden van ‘*air transit of goods*’.

[8] Cf. art. 11, 1 b) *World Trade Organisation Trade Facilitation Agreement* (WTO TFA), Bali, 7 december 2013; aangenomen ter gelegenheid van de Ministeriële Conferentie in Bali, 3-6 december 2013 en na juridische verbetering in december 2013 heruitgegeven als een nieuw document, WT/L/931, op 15 juli 2014. De tabel in [http://tfig.unece.org/pdf\\_files/wto-map/map.html](http://tfig.unece.org/pdf_files/wto-map/map.html) verschaft een overzicht van en een verwijzing naar instrumenten (bv. conventies, normen, aanbevelingen en richtlijnen) die de invoering van de bepalingen in deze overeenkomst kunnen ondersteunen.

[9] Cf. art. V.3 GATT.

## 2.5 Vervoervergemakkelijking en handelsvergemakkelijking

Transportfacilitatie is een onderdeel van het ruimere begrip handelsvergemakkelijking en kan worden gedefinieerd als de vereenvoudiging<sup>[10]</sup>, de harmonisatie van internationale vervoerprocedures en de ermee samenhangende informatiestroom<sup>[11]</sup>. De inklaringsprocedure en verwerking van documenten voor de grensovergang van passagiers en lading (in tegenstelling tot deze van de vervoermiddelen) maken in principe geen deel uit van het vervoerproces, maar zij zijn er nauw mee verbonden omdat zij van aard zijn om een invloed te hebben op de snelheid en het verloop van die vervoerverrichting.

## 2.6 Vervoer, verkeer en beweging

De grensoverschrijdende beweging van personen, vervoermiddelen en goederen slaat op diverse toestanden. Ofwel bewegen de personen zich op eigen kracht ofwel maken zij gebruik van vervoermiddelen (voer- of vaartuigen) om zich te verplaatsen. De laatstgenoemde situatie<sup>[12]</sup> wordt doorgaans verkeer genoemd. Verkeer kan dienen hetzij voor private (niet-commerciële), hetzij voor beroeps- (commerciële) doeleinden. Het laatstgenoemde geval wordt meestal bestempeld als vervoer. Vervoer kan uitgevoerd worden als een bijkomstige activiteit voor eigen rekening of als een hoofdbezigheid tegen betaling voor rekening van een derde persoon.

# 3. Terughoudendheid tegen verandering

## 3.1 Het evenwicht tussen openheid en controle

Net zoals handelsvergemakkelijking, vergt transportfacilitatie het in zekere mate opgeven van nationale soevereiniteit. Een soevereine staat zal een delicaat evenwicht dienen te vinden tussen internationale isolatie en integratie door afweging van de voor- tegen de nadelen. Internationalisatie en globalisatie brengt in zekere mate verlies van soevereiniteit met zich mee. Facilitatie betekent in zekere mate

---

[10] In dit verband is de spreuk *'less is more'* volledig van toepassing.

[11] Zie: [http://www.unece.org/trans/theme\\_facilitation.html](http://www.unece.org/trans/theme_facilitation.html)

[12] Hoewel 'voetgangersverkeer' ook denkbaar is.

inboeten aan nationale soevereiniteit. (Transport)facilitatie streeft een vergelijk na tussen enerzijds de opheffing van belastende of belemmerende beperkingen, en anderzijds de behoeding van de wezenlijke nationale sociale en economische belangen, namelijk bekommernissen zoals (cf. supra): migratiestroom (arbeidsmarkt), binnenlandse marktbescherming (mededinging), veiligheid (verkeersongevallen), nationale veiligheid (terrorisme), politieke stabiliteit, openbare orde (criminaliteit), openbare gezondheid (epidemie), milieubescherming (vervuiling), belastingontduiking (douanerechten), cultureel erfgoed en bescherming van bedreigde soorten (sluikhandel), financiële stabiliteit (wisselcontrole), enz.

### 3.2 Verzoening tussen versoepeling en controle

Facilitatie wordt bereikt via het stroomlijnen van het vervoerproces: harmonisering, vereenvoudiging, uitzuivering van dubbel gebruik en overdaad door middel van het afschaffen van overbodige en onnodige documenten, procedures en formaliteiten (cf. infra). Maar facilitatie wordt ook nagestreefd via de vermindering van de totale controle van de openbare overheid op het vervoerproces door middel van risicobeheerstechnieken, zoals de vervanging van de systematische uitputtende inspecties door steekproeven en Post Clearance Audit (PCA)<sup>[13]</sup> (cf. art. 7.4 en 7.5 van de *World Trade Organisation Trade Facilitation Agreement* (WTO TFA)), de vrijstelling van inspecties voor erkende vervoerders en het vertrouwen van de overheid van het gastland op haar homoloog van het thuisland van de vervoerder op grond van de wederzijdse erkenning van inspecties en erkenningen.

In dit opzicht dient de discipline der transportfacilitatie een evenwicht tot stand te brengen tussen enerzijds versoepeling en anderzijds de handhaving van voldoende controle om de nationale openbare belangen van het gastland te vrijwaren. Facilitatie beoogt het verbeteren van de efficiëntie door complexe verrichtingen zo rationeel mogelijk uit te voeren en daarbij enerzijds de verzuchtingen van de vervoernijverheid en de nationale economie met anderzijds de naleving van de essentiële overheidsregulering inzake nationale gezondheid en veiligheid, de inning van douanerechten en belastingen, enz. te verzoenen. Dit delicaat evenwicht wordt bijzonder goed geïllustreerd in de taakomschrijving van de *International Health Regulations* van de *World Health Organisation* (WHO IHR)<sup>[14]</sup>:

[13] Accountantscontrole na vrijgave.

[14] WORLD HEALTH ORGANISATION, *International Health Regulations*, Genève, WHO, 2005, tweede uitgave, 1. en art. 12 WTO *International Health Regulations* (WHO IHR), 2005.



*'To prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade' en in de WHO IHR bepalingen: '[Health] measures shall not be more restrictive of international traffic and not more invasive or intrusive to persons than reasonably available alternatives that would achieve the appropriate level of health protection'<sup>[15]</sup>.*

### 3.3 Gevestigde belangen in de *status quo*

Elke verandering in een systeem vergt een inspanning tot aanpassing aan het nieuwe regime en dit zowel door de private sector als door de openbare overheid. Naast de mogelijke investering in nieuwe types van infrastructuur en uitrusting, dient het personeel ook vertrouwd te raken met de nieuwe regels, procedures en documenten. Op het eerste gezicht zou een geleidelijke aanpassing de drempel tot verandering kunnen verlagen, maar de som van de kost van verscheidene, elkaar opvolgende aanpassingen, zou de kost van een éénmalige grondige verandering van het systeem kunnen overtreffen.

Gevestigde belangen kunnen de wettelijke/reglementaire/procedurele/documentaire, enz. veranderingen die facilitatie nastreven, vertragen of zelfs beletten, omdat de belanghebbenden bij het transportgebeuren baat hebben bij de handhaving van de *status quo* van de situatie. Zij hebben belang bij de ondoorzichtigheid, vaagheid, dubbelzinnigheid van de wetgeving/reglementering, de overbodige documentatie, de nodeloze complexiteit van procedures, de ruimte voor willekeur, enz. Deze toestand schept ook werk en inkomen voor de gespecialiseerde sector van de tussen- en hulppersonen bij het vervoer (bijvoorbeeld douanedecarantanten: zie art. 10.6 WTO TFA). Hoewel deze activiteitssector legitiem is, levert hij geen toegevoegde waarde met betrekking tot overbodige bureaucratie. Erger nog, de ondoorzichtigheid, de vaagheid en de dubbelzinnigheid scheppen ook voorwendsels voor ambtenaren en functionarissen om informele/onofficiële betalingen en boetes af te troggelen ter aanvulling van hun loon. Op die manier wordt het een probleem van goed bestuur.

---

[15] Art. 43 WHO IHR: *'Dergelijke maatregelen vormen voor de internationale handel geen sterkere belemmering en zijn voor personen niet invasiever of belastender dan alternatieven die redelijkerwijs voorhanden zijn die tot een passend niveau van gezondheidsbescherming zouden leiden.'*

### 3.4 Sterk bindende versus vrijblijvende bewoordingen

Wanneer een land niet bereid of in staat is om wat van zijn soevereine prerogatieven of binnenlandse marktbescherming op te geven in een tussenstaats-facilitatieakkoord, worden soms diplomatische maar ondoeltreffende technieken aangewend om geen gezichtsverlies te lijden. Enkel voorbeelden volgen.

De verwijzing in het akkoord van NTB aspecten naar de nationale wetgeving/reglementering is een holle frase: het verbindt tot niets en is potestatief omdat het volledig afhangt van de latere nationale wil and mist daarom ook rechtszekerheid. Subsidiariteit zonder wederzijdse erkenning (cf. infra) heeft geen facilitatie-effect. Vage niet-bindende intentieverklaringen toezeggingen of beloftes 'naar bestvermogen' of 'in de mate van het mogelijke'<sup>[16]</sup> vanwege de ondertekenende landen, leveren geen tastbaar facilitatie-effect op. De verwijzing van gevoelige of technisch complexe knelpunten naar latere bijkomende overeenkomsten stelt het probleem slechts *sine die* uit. Een minder goede oplossing kan ook bestaan in de verwijzing naar de latere uitwerking van nauwkeurig afgebakende technische bijlagen bij het instrument en volgens een strikte agenda. Een ontsnappingsbeding in de facilitatieovereenkomst strekkend tot haar tijdelijke schorsing in geval van nood die het politiek bestaan ((burger)oorlog) of financiële stabiliteit (economische crisis) of de veiligheid (nationale ramp, epidemie, enz.) van het land in gevaar brengt, kan een aanvaardbare evenwichtige oplossing verschaffen voor de gerechtvaardigde bekommernis om zijn vrijheid van handeling te vrijwaren in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden.

## 4. De facilitatietechnieken

De transportfacilitatiedoelstelling kan in hooforde worden bereikt via de volgende maatregelen:

- wederzijdse erkenning van certificatie gesteund op de eenmaking van de normen en regels inzake vervoer;
- wederkerigheid in de uitwisseling van de economisch relevante verkeersrechten;
- mechanismen voor vrijstelling van douanecontrole;

---

[16] Cf. art. 22 *Convention on International Civil Aviation*, Chicago, 7 december 1944 (Verdrag van Chicago).

- begeleidende maatregelen (cf. infra), daarin begrepen diverse vereenvoudigingsmaatregelen.

#### 4.1 Wederzijdse erkenning gesteund op harmonisering

De wederzijdse erkenning onder de ondertekenende landen van de certificatie/vergunningen en inspecties/controles/toezicht is mogelijk dank zij de eenmaking van de onderliggende regels en normen<sup>[17]</sup>.

De wederzijdse erkenning heeft betrekking op verscheidene aspecten van de vervoeractiviteit (cf. infra): de vergunning/certificatie van de bemanning van het vervoermiddel (vakbekwaamheid van de bestuurders, piloten, enz.), van de vervoeroperatoren (bekwaamheid, gegoedheid, betrouwbaarheid), van de vervoersuitrusting (staat en zee-, lucht-, rijwaardigheid van de vervoermiddelen), van de inspecties/controles van de douane, gezondheid, politie en andere tegenhangeroverheden van het gastland, enz.

In welke mate de eenmaking van de regels en normen vereist is als voorwaarde voor wederzijdse erkenning van de verlening van vergunningen en van de certificatie, kan voorwerp van debat zijn vanuit het oogpunt van het 'subsidiariteits'-voorschrift, maar de bescherming van het publiek (verkeersveiligheid) en van de gebruiker (kwaliteit van de dienst) rechtvaardigen eerder een sterke graad ervan. De WTO *General Agreement on Trade in Services* (GATS) (art. VII) moedigt de erkenningsvoorwaarden aan die bereikt worden door middel van harmonisatie en internationaal afgesproken criteria.

Globale harmonisatie werd best bereikt in de luchtvaart en de zeevaart, dankzij respectievelijk de *International Civil Aviation Organisation* (ICAO) en de *International Maritime Organisation* (IMO). Omwille van de fysieke scheiding door oceanen, is de wegvervoerswijze minder intercontinentaal georiënteerd, maar de *United Nations Economic Commission for Europe Inland Transport Committee* (UN/ECE/ITC) benaastigt op actieve wijze wereldwijde efficiëntie, ook in het wegvervoer en dit door middel van de ontwikkeling en het beheer van verdragen die wereldwijd toepasselijk zijn. De UN/ECE conventies met betrekking tot de facilitatie van grensoverschrijding kunnen geraadpleegd worden op haar

---

[17] Cf. art. 33 Verdrag van Chicago.

webstek<sup>[18]</sup>: bijvoorbeeld de TIR-Conventie (1975) en de Harmonisatie Conventie (1982).

De weg-, zee- en luchtwaardigheid van wegvoertuigen en zee- en luchtvaartuigen vallen in beginsel onder de verantwoordelijkheid van het thuisland<sup>[19]</sup> (land van inschrijving of 'vlaggenstaat'): de zogenaamde '*Flag State Control*' (FSC). De wederzijdse erkenning van certificatie/vergunningverlening/inspectie/controle houdt in dat het gastland zich verlaat op de effectieve taakvervulling door de homologe overheden van het thuisland bij de toepassing en handhaving ervan. Om redenen van openbare veiligheid heeft het gastland echter rechtstreeks belang bij de technische staat van het tuig dat zijn nationaal grondgebied en luchtruim en zijn territoriale en binnenwateren binnenkomt. Daarom sluit het beginsel van de wederzijdse erkenning geen inspecties door het gastland uit, hetzij (i) steekproefsgewijs of (ii) wanneer er aanwijzingen bestaan dat de veiligheid in het gedrang komt (vermoeden van onregelmatigheid) of nog (iii) in geval van bewezen inbreuk, bv. ter gelegenheid van een incident/ongeval. Individuele operatoren kunnen door het gastland op een zwarte lijst worden geplaatst<sup>[20]</sup> op basis van die inspecties of werkelijke incidenten.

Het in het geding zijnde openbaar belang rechtvaardigt de zogenaamde '*Port State Control*' (PSC) door het gastland bij wijze van uitzondering op de principiële '*Flag State Control*' door het thuisland. Het laat het gastland toe om op uitzonderlijke basis de naleving van de wetgeving en reglementering door buitenlandse vervoeroperatoren na te gaan. Een routinematige, systematische uitputtende inspectie door het gastland van de buitenlandse vervoeractiviteiten, zou het door de wederzijdse erkenning nagestreefde facilitatie-effect ongedaan maken. PSC is ingevoerd geworden als een reactie op de zogenaamde *flags of convenience* (inschrijving van zeeschepen in goedkope vlaggenstaten) in het zeevervoer<sup>[21]</sup>.

[18] Zie: <http://www.unece.org/trans/conventn/legalinst.html#customs>

[19] In luchtvervoer: zie bv. art. 31 Verdrag van Chicago en haar Bijlage 8.

[20] Cf. de EU *Safety of Third-Country Aircraft Using Community Airports* (SAFA) Richtlijn 2004/36 via een zogenaamde '*ramp check*' en Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij, en tot intrekking van artikel 9 van Richtlijn 2004/36/EG., *Pb. L.* 344/15, 27 december 2005.

[21] M. REMOND-GOUILLOUD, *Droit Maritime*, Parijs, Pedone, 1993, 216, nr. 337.

## 4.2 Wederkerigheid

Inzake de economisch relevante rechten (bv. verkeersrechten), kan de uitwisseling tussen soevereine staten doorgaans worden bereikt op basis van wederkerigheid. In sommige gevallen kan het verschil in de stand van hun economische ontwikkeling of in de omvang van hun binnenlandse markt en/of vervoersvloot een differentiële liberalisatie of asymmetrische wederkerigheid rechtvaardigen<sup>[22]</sup>.

## 4.3 Vrijstelling van douanecontrole

De vrijstelling van douanecontrole kan via diverse mechanismen worden bereikt, die voldoende waarborg bieden tegen belastingontduiking: risicobeheers-technieken (bv. vrijstelling van uitgelezen betrouwbare operatoren), vertrouwen op controles van homologe buitenlandse overheden, doorlopende geldelijke waarborgen, enz. (cf. infra).

# 5. Kanalen voor facilitatiemaatregelen

## 5.1 Transportfacilitatie en deregulering

Op het eerste gezicht impliceert facilitatie deregulering: de vereenvoudiging door afschaffing van overgereguleerde, te complexe procedures en formaliteiten ('less is more'). In sommige gevallen is (her)regulering echter nodig om de facilitatiedoelstelling verenigbaar te maken met de gerechtvaardigde bescherming van openbare nationale belangen. Daartoe kunnen vernuftige technieken worden toegepast zoals bv. het TIR-systeem (cf. infra). In dit opzicht dient echter een caveat geformuleerd te worden: dergelijke systemen mogen niet ontaarden in een contraproductief resultaat door de vervoerverrichting nog meer te bezwaren, te compliceren en omslachtiger te maken. Het proportionaliteitsbeginsel dient in acht te worden genomen. Deze benadering zal ook de natuurlijke terughoudendheid overwinnen tegen verandering in de wetgeving, reglementering en procedures, documentatie, enz.

---

[22] De reciprociteitsvereiste is strijdig met de WTO GATS *Most Favoured Nation* (MFN) (art. 2) vereiste, een dwingend voorschrift, behalve voor de opgelijste vrijstellingen (art. 2), *Mutual Recognition Agreements* (MRA) over beroepsqualificatienormen (art. 7) en *Economic Integration Agreements* (art. 5).

Zelfs een benadering van vrije toegang tot de vervoerdienstenmarkt, kan nog steeds reglementering vereisen die concurrentievervalsing onder de vervoeroperatoren voorkomt (kartelverbod). Tevens lijken ook minimumtoegangsnormen (bekwaamheid, gegoedheid en betrouwbaarheid) tot de bezigheid van de vervoeroperator onmisbaar om de kwaliteit van de dienst jegens de klant en de veiligheid van de verrichtingen jegens het grote publiek te waarborgen. Daarom kan in een klimaat van vrije vervoerdienstenmarkt bv. een eengemaakt vervoerdersaansprakelijkheidsregime vereist zijn om het verschil in rechtspositie te voorkomen in functie van het land van vestiging of bezigheid van de vervoerder en de daaruit volgende verstoring van de mededinging onder de vervoerders.

## 5.2 Openbare wetgeving/reglementering versus zelfregulering als alternatief

De harmonisatie kan tot stand gebracht worden via (internationale) overheids-wetgeving/regulering of via zelfregulering van de betrokken vervoerssector. Facilitatie impliceert niet noodzakelijkerwijs privatisering. Het kan ook werken voor en met staatsbedrijven. Om doeltreffend te zijn, vergt zelfregulering dat de private instellingen voldoende bereik en bevoegdheid bezitten. Voorbeelden van private organisaties in dit opzicht zijn: de *International Air Transport Association* (IATA)<sup>[23]</sup>, de *International Road Transport Union* (IRU)<sup>[24]</sup>, de *International Rail Transport Committee* (CIT), de *International Union of Railways* (IUC), de *International Chamber of Commerce* (ICC), de *International Chamber of Shipping* (ICS)<sup>[25]</sup>, enz.

## 5.3 Bronnen van transportfacilitatiemaatregelen

Transportfacilitatiemaatregelen zijn eerder versnipperd in verscheidene bronnen en vermengd met andere maatregelen. De bronnen zijn bovendien ook fragmentair: internationale verdragen bestrijken niet alle facetten van transportfacilitatie

[23] Zie haar initiatieven inzake 'interlining', 'slot allocation', algemene vervoervoorwaarden, vervoer van bederfelijke waren, vervoer van gevaarlijke goederen, enz.

[24] INTERNATIONAL ROAD TRANSPORT UNION, *TRANSLex - IRU Handbook on Road Transport Facilitation, Legislation and Practices*, Genève, 2004.

[25] Cf. de ICS *standard Bill of Lading* (B/L), gealigneerd op de VN lay-out key, het wereldwijde model voor cognossementsformulieren.

en laten een aantal aspecten onaangeroerd. Ze bevatten bijgevolg geen alomvattend regime.

Normen met minder bindende kracht (*soft law*, para-legale normen, quasi-wetgeving) in de vorm van handvesten, gedragsregels, richtlijnen, aanbevelingen, aanbevolen (beste) praktijken, handleidingen) worden uitgevaardigd door openbare overheden (omzendbrieven, administratieve onderrichtingen) of organisaties (resoluties, verklaringen), door private organisaties (zelfregulering), of bij wijze van gezamenlijke initiatieven. Een aantal wereldwijde organisaties hebben initiatieven genomen in dit verband: bv. de Verenigde Naties (VN)<sup>[26]</sup>, de WHO, de Wereldbank (WB)<sup>[27]</sup>, UN/ECE<sup>[28]</sup>, de *World Customs Organisation* (WCO)<sup>[29]</sup>, de *United Nations Commission on Trade and Development* (UNCTAD)<sup>[30]</sup>, de *United Nations Committee on International Trade Law* (UNCITRAL)<sup>[31]</sup>, de *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OESO)<sup>[32]</sup>, de *International Chamber of Commerce* (ICC)<sup>[33]</sup>, IRU, IATA<sup>[34]</sup>.

Hierna worden kort de voornaamste internationale vervoerfacilitatieverdragen besproken.

---

[26] De VN heeft een *lay-out key* ontwikkeld voor handelsdocumenten: nl. Aanbeveling 1 heeft een model uitgevaardigd voor vervoerdocumenten.

[27] WORLD BANK, *Trade and Transport Facilitation Assessment, a practical toolkit for country implementation*, Washington, 2010.

[28] De *United Nations Economic Commission for Europe Centre for Trade Facilitation and Electronic Business* (UN/ECE/CEFACT) heeft verscheidene omvattende aanbevelingen uitgebracht. Zie ook het UN/ECE (2002) *Compendium of Trade Facilitation Recommendations*.

[29] De WCO heeft een *Customs Data Model* (recentste ontwerp versie 3.0) ontwikkeld: het betreft een eengemaakt en gestandaardiseerd maximumkader van gegevensvereisten voor douane en andere officiële doeleinden in verband met grensoverschrijding. De WCO heeft ook *Guidelines on Single Window Data Harmonization* uitgevaardigd. Het WCO's E-commerce compendium bevat verscheidene aanbevelingen voor de uitwerking van een *e-commerce* strategie.

[30] UNCTAD, *Trade Facilitation Handbook*, Part I & II, Technical Notes on Essential Facilitation Measures, New York, 2006; UNCTAD is zeer actief in havenbeheer en in de promotor van *Automated System for Customs Data* (ASYCUDA: in het Frans 'SYDONIA').

[31] UNICTRAL promoot het gebruik van elektronische documenten in de handel en het openbaar bestuur ('*e-commerce*' en '*e-government*') via het ontwerp van modelwetgeving.

[32] OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling of OESO in het Nederlands) beveelt het 'single window' concept aan voor grenscontrole als een middel om niet-tarifaire belemmeringen op te heffen en promoot ook de 'e-trade'.

[33] ICC beveelt de (geautomatiseerde, gedematerialiseerde) Single Window controle techniek aan als een bestanddeel van het WTO Agreement on Trade Facilitation.

[34] Cf. infra inzake het vervoer van bederfelijke waren en gevaarlijke goederen.

## 6. Internationale transportfacilitatiewetgeving en -reglementering

Internationale transportfacilitatiewetgeving en -reglementering kan ingedeeld worden op grond van verscheidene criteria, zoals 1. het aantal landen dat het bestrijkt: internationaal of multilateraal of globaal of nog wereldwijd, plurilateraal of regionaal, trilateraal, bilateraal. Een doorvervoerverrichting heeft doorgaans betrekking op ten minste drie landen. Een rechtsverhouding tussen drie landen is echter moeilijk te organiseren door middel van bilaterale verdragen. De verschillende verhoudingen tussen de soevereine staten kunnen bovendien de snelle ratificatie van een plurilateraal verdrag bemoeilijken. Zo de bilaterale weg wordt gekozen, zouden de verdragen idealiter dienen te zijn opgesteld volgens een gemeenschappelijk model om latere fusie in een plurilaterale overeenkomst toe te laten; 2. de vervoerswijze waarop het betrekking heeft: multimodaal, oppervlakte, land, zee, binnenvaart, weg, spoor, lucht. Vervoerswijzen vertonen vele gelijkenissen, maar ook verschillende kenmerken. Ten behoeve van de eenvormigheid is een intermodale benadering van transportfacilitatie verkieslijk, maar de verschillende kenmerken van de vervoerwijzen kunnen het tot stand brengen van een intermodaal stelsel bemoeilijken; 3. de facilitatiematerie (cf. infra): immigratie (visa en gezondheid), vervoerverrichtingen (verkeersrechten), vakbekwaamheid van vervoeroperatoren en bemanningsleden (brevetten), technische kenmerken en staat van de tuigen (rij-, lucht- en zeewaardigheid) vertolting, fyto-sanitaire/veterinaire normen en diverse maatregelen van vereenvoudiging, transparantie en goed bestuur.

### 6.1 Overkoepelende wetgeving/reglementering

Aan de grondslag van de handels- en vervoerfacilitatie lagen de internationale verdragen die de vrijheid van doorvoer<sup>[35]</sup> verleenden, in het bijzonder voor door land ingesloten staten zonder toegang tot de zee<sup>[36]</sup>.

Later heeft de facilitatie zich ook toegelegd op tussenstaats vervoer naast doorvoer. De UN/ECE conventies met betrekking tot de facilitatie van grensoverschrijding kunnen worden geraadpleegd op zijn webstek<sup>[37]</sup>. Een belangrijk deel van de

[35] Zie de *Convention and Statute on Freedom of Transit*, Barcelona, 20 april 1921 en art. V GATT.

[36] Zie de New York Conventie en de Almaty Declaration.

[37] <http://www.unece.org/trans/conventn/legalinst.html#customs>



facilitatieverdragen die verband houden met vertolling, worden bevorderd door WCO. De recentere WTO instrumenten behandelen ook diverse facilitatieaangelegenheden.

### 6.1.1 Doorvoer

De *Barcelona Convention and Statute on Freedom of Transit*<sup>[38]</sup> verleent vrijheid van doorvoer zowel aan passagiers als aan lading, maar ook aan de vervoermiddelen (art. 1 and 7). Art. 2 schrijft de corridorbenadering voor: de doorvoer dient plaats te vinden via aangewezen reismogelijkheden. Heffingen dienen kostengebonden te zijn (art. 3 and 4).

De *New York Convention on Transit Trade of Land-locked States*<sup>1</sup> verleent de vrijheid van doorvoer (vrijheid van overgang over het grondgebied van de ondertekenende staten) aan de door land ingesloten staten voor wat betreft de lading en de transportmiddelen en dit teneinde de zee te kunnen bereiken (principle IV). De vervoerswijzen omvatten niet het luchtvervoer (art. 1). Doorvoergoederen zijn niet het voorwerp van douanerechten. Heffingen dienen kostengebonden te zijn (Principle IV), dus enkel om de werkelijke kosten te bestrijden. Art. 5 schrijft vereenvoudigde documentatie en snelle methodes voor inzake douane.

In het zeevervoer is het recht van 'onschuldige doorvaart' opgenomen in de *UN Convention on the Law of the Sea* (art. 17)<sup>2</sup>.

De vrijheid van doorvoer van goederen is daarnaast ook opgenomen in het art. V van het *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)<sup>[39]</sup> en is bekleed met de vrijheid van doorvervoer (art. V,2), uitgezonderd voor de luchtvervoerswijze (art. V,7)<sup>[40]</sup>. Door zijn verbod op (i) onnodige vertragingen en beperkingen (ii) onredelijke reglementen (iii) en doorvoerrechten of heffingen andere dan deze die in verhouding staan tot de werkelijke administratieve kost of uitgave van de geleverde diensten (art. V, 3 en 4 en zie ook art. 11,2 *WTO Trade Facilitation Agreement*),

[38] *Convention and Statute on Freedom of Transit*, Barcelona, 20 april 1921.

[39] De GATT 1947 werd een onderdeel van de GATT 1994. De GATT 1994 bevat met enkele aanpassingen door verwijzing de GATT 1947. De GATT 1994 zelf is een onderdeel van de WTO Overeenkomst. Bijlage 1A van de WTO Overeenkomst bevat de GATT 1994.

[40] Wellicht omwille van het systeem tot uitwisseling van luchtverkeersrechten dat was ontwikkeld in het kader van het Verdrag van Chicago.

beoogt het hun misbruik als verdoken belasting of taks te vermijden. Misbruik zou immers de vrijheid van doorvoer fnuiken.

### 6.1.2 *Vertolling*

De *International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods (Harmonization Convention)*<sup>[41]</sup> bevat een verklaring van *good practice* met het oog op de toename van de efficiëntie van de vertolling aan de grens (cf. infra). Hetzelfde geldt voor de *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention)*<sup>[42]</sup>: cf. haar *General Annex*<sup>[43]</sup>. Haar specifieke bijlagen omvatten ook doorvoer<sup>[44]</sup> (Bijlage E) en tijdelijke invoer (Bijlage G). Tijdelijke invoer van goederen en vervoermiddelen (voertuigen en andere vervoeruitrusting) wordt verder geregeld door de alomvattende *Convention on Temporary Admission*<sup>[45]</sup>, die geleidelijk de andere verdragen inzake tijdelijke invoer aan het vervangen is<sup>[46]</sup>.

### 6.1.3 *WTO instrumenten*

Naast de hogervermelde GATT bepalingen inzake de vrijheid van doorvoer, schrijven ook andere WTO instrumenten facilitatiemaatregelen voor. GATT art. VIII bevat hetzelfde voorschrift met betrekking tot invoer/uitvoer als art. V. met betrekking tot doorvoer inzake (i) de kostengebonden aard van de vergoedingen en heffingen en (ii) de afschaffing van alle overbodige documenten en procedures.

---

[41] *International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods*, Genève, 21 oktober 1982.

[42] *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures*, Kyoto, 18 mei 1973, ontwikkeld door de World Customs Organization (WCO), herzien in Brussel, 26 juni 1999 (*Revised Kyoto Convention*).

[43] *International Convention on Harmonization*, Brussel, 14 juni 1983 (HS Verdrag), bevat een geharmoniseerde productclassificatie ten behoeve van de douanevertolling.

[44] Ook geregeld door de *Convention on the International Transit of Goods* (ITI Verdrag), Wenen, 7 juni 1971.

[45] Overeenkomst inzake tijdelijke invoer, Istanbul, 26 juni 1990.

[46] *Customs Convention on Containers*, Genève, 2 december 1972; *Convention on Customs Treatment of Pool Containers used in International Transport*, Genève, 21 januari 1994; *Convention on the ATA Carnet for the Temporary Admission of Goods*, Brussel, 6 december 1961; *Customs Convention on Temporary Admission of Commercial Road Vehicles*, Genève, 18 mei 1956.

GATT art. X legt de lidstaten (i) een transparantie verplichting op om alle wetgeving, reglementering, rechtspraak en administratieve praktijken te publiceren om ze open te stellen voor voorafgaande raadpleging door gebruikers en (ii) een onpartijdig/objectief verhaals-/herzieningssysteem voor de gebruiker tegen onrechtmatige behandeling.

Het *General Agreement on Trade in Services* (WTO GATS) is echter niet zeer succesvol gebleken in de globale liberalisatie van vervoerdiensten via de multilaterale uitwisseling van verkeersrechten (cf. infra). Het *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS, 1995), ook gekend als het *SPS Agreement*, beperkt het beleid van de lidstaten op het vlak van voedselveiligheid (bacteriële besmetting, pesticiden, inspectie en etikettering), alsmede van de gezondheid van dieren en planten (phytosanitie) inzake ingevoerde plagen en ziektes. Krachtens het SPS Agreement dienen WTO lidstaten hun SPS methodes te steunen op de normen van 3 organisaties: de Codex Alimentarius Commissie (Codex), de *World Organization for Animal Health* (OIE) en het Secretariaat van de *International Plant Protection Convention* (IPPC).

Het *Agreement on Technical Barriers to Trade* (TBT Agreement, 1995) verzekert dat de technische reglementering, normen, testen en certificatieprocedures geen onnodige hinderpalen voor de handel creëren. De overeenkomst verbiedt dat technische voorwaarden in het leven worden geroepen met de bedoeling om de handel te beperken, in tegenstelling tot technische vereisten die worden ingevoerd voor rechtmatige doeleinden zoals consumenten- of milieubescherming.

Het *Trade Facilitation Agreement* (WTO TFA, 2013) beoogt de verdere uitwerking van de artikelen V, VIII en X van het GATT 1994. Naast andere bepalingen draagt zijn 'advance ruling' mechanisme (art. 3) bij tot de oogmerken van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de ondernemers.

## 6.2 Vervoerswijzespecifieke wetgeving/reglementering<sup>[47]</sup>

### 6.2.1 Zeevervoer

De *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic* (FAL Conventie)<sup>[48]</sup>, bevat in haar bijlage 'Standards' en 'Recommended Practices' inzake formaliteiten, vereisten qua documenten en procedures die dienen toegepast bij aankomst, verblijf en vertrek van het schip zelf en van zijn bemanning, passagiers, bagage en lading. Een belangrijke verwezenlijking van dit verdrag vormt het 'zeemansboek(je)' of 'monsterboekje' ('*Sea Man's Book*') (cf. infra).

### 6.2.2 Luchtvervoer

Het Verdrag van Chicago bevat verscheidene facilitatievoorschriften (Hoofdstuk IV, art. 22 algemene richtlijn, art. 23 aanbeveling inzake immigratie en douane, art. 24 tijdelijke invoer van luchtvaartuigen).

Bovendien wijdt zijn Bijlage 9 Normen en Aanbevolen Praktijken ('Standards and Recommended Practices' (SARPs) in het bijzonder aan facilitatie. ICAO ontwikkelde de *Facilitation Manual* (Document 9957). Art. 1 van het Verdrag van Chicago (her)bevestigde het soevereiniteitsbeginsel van de staten over hun nationaal luchtruim, hetgeen het vrij grensoverschrijdend luchtverkeer onmogelijk maakte en de basis legde voor (bilaterale) uitwisseling van luchtverkeersrechten (cf. infra).

---

[47] Enkel de instrumenten die in meerdere of mindere mate rechtstreekse facilitatiemaatregelen bevatten, worden hier vermeld. Verscheidene andere instrumenten met facilitatie-uitwerking, zoals harmonisatie van normen en wederzijdse erkenning van certificatie worden besproken in hoofdstuk 7.

[48] Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationaal verkeer ter zee (FAL), en Bijlage, Londen, 9 april 1965 (aangenomen door de *International Conference on Facilitation of Maritime Travel and Transport* en in werking getreden op 5 maart 1967). IMO publiceerde in 2011 een verklarende handleiding bij de conventie.

### 6.2.3 Wegvervoer

De voornaamste wegvervoerfacilitatieverdragen zijn de volgende. De *Customs Convention on the International Transport of Goods Under the Cover of TIR Carnets* (TIR Conventie)<sup>[49]</sup> voert een douanetransitsysteem in voor de vervoerde goederen. De *Customs Convention on the Temporary Import of Commercial Road Vehicles*<sup>[50]</sup> richt een tijdelijke invoerregeling in voor vrachtwagens.

### 6.2.4 Spoorvervoer

Voor spoorvervoer kan melding worden gemaakt van de *International Conventions to Facilitate the Crossing of Frontiers for Goods*<sup>[51]</sup>, *Passengers and Baggage*<sup>[52]</sup> *Carried by Rail*.

## 7. Het voorwerp van transportfacilitatie

Transportfacilitatie bestaat uit een reeks van maatregelen. Hoewel deze in de strikte zin van het woord geen onderdeel vormen van transportfacilitatie (cf. supra nrs. 2.4. en 2.5.), zijn de verlening van verkeersrechten en de vereenvoudiging van de vertolling toch twee hoofdfactoren in de efficiëntie van het vervoerproces.

### 7.1 Verkeersrechten

Het verkeersrecht heeft betrekking op de vervoerdienstenmarktoegang in het gastland door de buitenlandse vervoeroperator. Als uitdrukking van de nationale soevereiniteit en ingegeven door het protectionisme van zijn nationale vervoerdienstenmarkt, staat een land in beginsel niet toe dat buitenlandse vervoeroperatoren hun diensten verlenen op zijn nationaal grondgebied/in zijn nationaal luchtruim. In beginsel bestaat er geen vrije dienstverlening van grensoverschrijdende vervoerdiensten.

---

[49] Genève 14 november 1975; het is zelfs van toepassing op multimodale verrichtingen die een segment over de weg bevatten.

[50] Genève, 18 mei 1956.

[51] Genève, 10 januari 1952.

[52] Genève, 10 januari 1952.

In de lucht-<sup>[53]</sup> en weg-<sup>[54]</sup>vervoerswijzen, verhindert de nationale soevereiniteit in beginsel de toegang van de buitenlandse vervoeroperatoren. Bijgevolg vergen de grensoverschrijdende lucht- en wegvervoerverrichtingen voorafgaande uitdrukkelijke toelatingen vanwege het gastland, hetzij op een *ad hoc* of op een doorlopende basis<sup>[55]</sup>. In de zeevervoerswijze is de toestand de omgekeerde: de vrije grensoverschrijdende verlening van zeevervoerdiensten is er eerder de regel en de beperking is net de uitzondering. Een impliciete toelating aan buitenlandse zeevervoeroperatoren om nationale havens aan te doen, kan worden vastgesteld, hetgeen de uitwisseling van verkeersrechten overbodig maakt. Er heerst echter onenigheid<sup>[56]</sup> of dit een afdwingbaar recht<sup>[57]</sup> van internationaal gewoonterecht is, dan wel een louter feitelijke gedoogzaamheid. Er bestaan een aantal uitdrukkelijke zeevervoermarktbelemmeringen: vrachtverdelingsafspraken, voorkeursbehandeling van nationale vervoerders, *Cost, Insurance and Freight* (CIF) uitvoer en *Free On Board* (FOB) invoer beleid, enz.<sup>[58]</sup>

In de WTO GATS context kon de doelstelling van globale vrije vervoerdienstverlening niet worden bewerkstelligd. Voor zeevervoer werd er dan ook een bijzondere GATS Bijlage uitgewerkt. De bijzondere GATS Bijlage voor luchtvervoer sluit uitdrukkelijk alle verkeersrechten (de kernrechten of zogenaamde '*hard rights*'<sup>[59]</sup>) uit de toepassing van de GATS liberalisatie. Voor wegvervoer werd geen

[53] Art. 1 Conventie van Chicago.

[54] WTO, *Land Transport Services, part I – Generalities and road transport and part II – Rail transport services, Background Notes by the Secretariat*, Documents S/C/W/60 and S/C/W/61, 28 October 1998. In de spoorvervoersector spelen andere factoren: vaak zijn de vervoeroperatoren en infrastructuurbeheerders staatsbedrijven bekleed met een monopolie, basisdienstverplichtingen in passagiersvervoer, technische verschillen (spoorbreedte, type van elektrificatie, signaalsysteem, enz.).

[55] WTO, *Road freight transport services, Background Note by the Secretariat*, Document S/C/W/324, 29 oktober 2010, 21 and 32.

[56] B. PARAMESWARAN, *The liberalisation of maritime transport services, with special reference to the WTO/GATS framework*, Berlijn, Springer, 2004, 88-92. Zie de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de 'Anglo-Norwegian fisheries' zaak (Groot-Brittannië vs Noorwegen), *ICJ reports*, 1951, 133 dat anders oordeelde dan het Permanent Court of International Justice in de 'Oscar Chinn' zaak (Groot-Brittannië vs België), *PCJ series A/B*, n° 63, 1934, nr. 83.

[57] Bij gebreke van uitdrukkelijke wetsbepalingen en rechtspraak, gesteund op beginselen zoals de vrijheid van de volle zee en de vrijheid van (scheep)vaart en (koop)handel.

[58] WTO, *Maritime Transport Services, Background Paper by the Secretariat*, Document n° S/CSS/W/106, 4 oktober 2001, 7-15.

[59] Hetgeen enkel nog een paar minder belangrijke subsectoren van de *Services Sectoral Classification List* overlaat: onderhouds- en herstellingsdiensten van luchtvaartuigen, verkoop en marketing van luchtvervoerdiensten en computer reservatiediensten.

bijzondere GATS Bijlage ontwikkeld, zodat wegvervoerdiensten onder de normale schema's van de lidstaatbeperkingen vallen.

Bij gebreke aan mogelijkheden tot grensoverschrijdende verrichtingen, vormt de voertuigwissel aan de grens met overlading/verlading (aflading en herlading) van de goederen en de overstap (uitstijgen en herinstijgen) van de passagiers in/op een vervoermiddel ingeschreven en uitgebaat door een vervoerder die gevestigd is in het gastland, een belangrijke factor van bemoeilijking, inspanning, vertraging, kost en risico of verlies (beschadiging, verdwijning, diefstal) van de lading.

Bijgevolg vormt de toelating aan de buitenlandse vervoerder tot activiteit op het grondgebied van het gastland een belangrijke of zelfs een primordiale voorwaarde van transportfacilitatie.

De ondoeltreffende oplossing van 'bipatriede' (met dubbele nationaliteit) of 'pluripatriede' (met meerdere nationaliteiten) vervoeroperatoren via de vestiging van een succursaal (bijkantoor)<sup>[60]</sup> of een filiaal (dochterbedrijf)<sup>[61]</sup> in het gastland, wordt vaak onmogelijk gemaakt door de '*substantial ownership*'<sup>[62]</sup> en '*effective control*'<sup>[63]</sup> of de '*principal place of business*' vereisten. Bovendien regelt dit niet de status van de vervoermiddelen, die aan een dubbele inschrijving, zowel in het thuisland als in het gastland, zouden onderworpen zijn. Tot slot lost dit niet de immigratie aangelegenheden (visa, gezondheidsinspectie, enz.) van de bemanning op.

*Ad hoc* bijzondere voorafgaande verzoeken om toelating tot grensoverschrijdende vervoerverrichtingen zijn niet enkel omslachtig omwille van hun *ad hoc* aard, ze zijn ook precair vermits zij afhangen van de discretionaire beslissingsbevoegdheid van het gastland. Een doorlopende verlening van verkeersrechten lijkt

---

[60] Een bijkantoor bezit geen van de buitenlandse maatschappij onderscheiden rechtspersoonlijkheid.

[61] Een entiteit met eigen van de moedermaatschappij onderscheiden rechtspersoonlijkheid, maar eigendom van de moedermaatschappij.

[62] De (meerderheid van) eigenaar(s) (aandeelhouders) van de onderneming dienen de nationaliteit te bezitten van haar land van vestiging. De '*substantial ownership*' voorwaarde wordt in beginsel geweerd door art. XVI, 2 (f) GATS.

Er dient echter herinnerd dat tot nader order luchtverkeersrechten uitgesloten zijn uit de toepassingsfeer van GATS door de bijlage over Luchtvervoerdiensten: cf. supra.

[63] De beslissingsbevoegdheid in het bestuur van de onderneming dient te liggen bij een persoon of bij een meerderheid van personen in de raad van bestuur, die de nationaliteit bezitten van het land van vestiging van de onderneming.

daarom de enige betrouwbare en economisch werkbare oplossing voor commerciële grensoverschrijdende vervoeractiviteiten. De uitwisseling van verkeersrechten in een omgeving van gewaarborgde vrije mededinging biedt ook bescherming tegen het misbruik van kunstmatig hoge binnenlandse vervoerprijszetting bij wijze van verkapte tarief/quotabelemmering voor buitenlandse zendingen. De landen wisselen het doorlopend recht voor hun nationale vervoeroperatoren tot bedrijvigheid op elkaars grondgebied uit op basis van wederkerigheid.

Tenzij de vrije markt benadering wordt gevolgd, bepaalt het verdrag tot uitwisseling van de verkeersrechten doorgaans het type van verleend(e) verkeersrecht(en). Verkeersrechten worden traditioneel ingedeeld in verschillende categorieën: bv. doorvervoer (transit: doorkruisen van het gastland), inkomend/uitgaand (*inbound/outbound*): overbrenging van passagiers en lading naar of van het gastland van of naar het thuisland), in/uit en verder (*inbound/outbound and beyond*: de zogenaamde vijfde vrijheid), cabotage (intern vervoer binnen het grondgebied van het gastland) enz.

De overeenkomsten tot uitwisseling van verkeersrechten bepalen doorgaans ook quota: beperkingen op het aantal en de aanwijzing van de buitenlandse vervoeroperatoren, de capaciteit (grootte van de vervoermiddelen) en frequentie (periodiciteit) van de activiteiten. De toepassing en handhaving van dergelijke beperkingen kan weerom een belangrijke administratieve last meebrengen. Het verdrag tot uitwisseling van verkeersrechten legt bovendien vaak toegangs- en uitgangspunten en/of corridors in het gastland op. Verkeersrechten kunnen worden verleend op basis van de corridorbenadering, d.w.z. via aangewezen ingangs- en uitgangspunten en via aangewezen routes in het gastland. Dergelijke corridorbenadering is niet strijdig met het voorschrift vervat in art. V GATT, dat verwijst naar de 'meest geschikte routes' en dat in art. V.3 aangewezen toegangs- en uitgangspunten toelaat op voorwaarde dat de doorvoermogelijkheid verzekerd is zonder misbruik van voorwendsels als een verkapte tarief/quota belemmering. Immers, fysieke en operationele beperkingen kunnen tot gevolg hebben dat het gehele wegennetwerk van een land niet bruikbaar is voor de doorvervoeractiviteiten.

In de WTO GATS terminologie (art. I, 2) worden diensten verleend op één van de volgende wijzen ('*modes*'): (i) mode 1: grensoverschrijdende dienstverlening <sup>[64]</sup>,

[64] Zowel de dienstverlener als de gebruiker blijven fysiek in hun thuisland van verblijf/vestiging. Alleen de (onstoffelijke) dienst overschrijdt de grens: bv. consultancy advies,



(ii) mode 2: verbruik in het buitenland<sup>[65]</sup> (iii) mode 3: commerciële vestiging<sup>[66]</sup>, (iv) mode 4: verlening via niet gevestigde tijdelijk verblijvende natuurlijke personen<sup>[67]</sup>. Grensoverschrijdende vervoerdiensten, die de uitwisseling van verkeersrechten behoeven, worden verstrekt via mode 4 en mode 3 in geval van vestiging van een bijkantoor<sup>[68]</sup>. In geval van een filiaal<sup>[69]</sup> in mode 3, wordt de lokale dochteronderneming in het gastland in beginsel behandeld als een nationale vervoeroperator, die bijgevolg geen verkeersrecht behoeft om bedrijvig te zijn op het nationale grondgebied.

## 7.2 Vertolling

Transportfacilitatie beoogt alle vereisten, procedures en formaliteiten van grensovergangen die van aard zijn om de vervoerverrichting te compliceren en de kost ervan op te drijven. Vertollingsverrichtingen van de lading (en bij uitbreiding van de persoonlijke bezittingen van personen) en de vervoermiddelen vormen traditioneel een belangrijke factor in dit opzicht. Naast de vereenvoudiging van documenten en procedures, kan het grootste facilitatieresultaat worden bereikt door middel van:

- het vermijden van systematische, routinematige en uitputtende inspectie van de lading op het grensovergangspunt (toegangspunt voor invoer, uitgangspunt voor uitvoer en toegang en uitgang voor doorvoer);
- *Mutatis mutandis* hetzelfde met betrekking tot de vervoermiddelen of vervoeruitrusting (containers);
- de vrijstelling van de betaling/kantonnement en terugbetaling/vrijgave van de invoerrechten respectievelijk bij het binnenkomen en verlaten van het grondgebied in het geval van een doorvoerverrichting en de douane-escorte van de lading gedurende de gehele doorvoertocht;

---

telecommunicatie, financiële diensten, enz.

[65] De gebruiker reist fysiek naar het buitenland om aldaar de dienst te verbruiken: bv. toerisme, geneeskundige verzorging, onderhoud en herstelling van voertuigen, enz.

[66] De dienst wordt verstrekt in het gastland door de buitenlandse dienstverlener vanuit zijn fysieke vestiging in dat gastland. Deze mode kan ook dienen als een bijkomende ondersteuning (vertegenwoordigingskantoor) voor de verrichtingen in mode 4.

[67] De dienstverlener reist fysiek naar het vreemde (gast)land om aldaar zijn diensten te verstrekken.

[68] Een vertegenwoordigingskantoor dat geen afgescheiden entiteit is van de moedermaatschappij.

[69] Een entiteit met van de moedermaatschappij onderscheiden rechtspersoonlijkheid.

- de verplaatsing van de vertolling van het grensovergangspunt naar het binnenlands punt van eindbestemming ('*inland clearance*', die een binnenlands douanetransitsegment doet ontstaan tussen het toegangspunt en het inlands punt van vertolling op eindbestemming).

### 7.2.1 *Douanetransitregime*

Doorvoergoederen zijn handelsgoederen die tijdelijk op het grondgebied van het gastland worden binnengebracht zonder de bedoeling ze aldaar te gebruiken, te wijzigen of te verbruiken en voor het louter doel om dat grondgebied te doorkruisen. Bijgevolg worden doorvoergoederen vrijgesteld van invoer/uitvoerdouanerechten. Vanuit het standpunt van de inning van de douanerechten, vertonen doorvoergoederen het risico om tegen de oorspronkelijke bedoeling in toch te worden verbruikt op het grondgebied van het doorvoerland en zonder de betaling van de invoerrechten. Teneinde de fiscale belangen van het doorvoerland veilig te stellen past de douane traditioneel veiligheidsmaatregelen toe die bestaan uit: (i) een uitputtende inspectie van alle doorvoergoederen; (ii) de betaling van de invoerrechten of de verstrekking van een waarborg ten bedrage van de potentiële invoerrechten bij het binnenkomen van het doorvoerland en de terugbetaling of vrijgave van die betaling of waarborg bij het weder verlaten van het doorvoerland; en (iii) de aanbrenging van douanezegels en de voortdurende douane-escorte van de doorvoergoederen gedurende de gehele doorvoertocht doorheen het grondgebied van het doorvoerland.

Dergelijke maatregelen zijn echter omslachtig. De volgende alternatieve – en geleidelijk minder belastende technieken – kunnen worden toegepast om de fiscale rechten van het doorvoerland te vrijwaren in ruil voor de vrijstelling van inspectie, betaling van de rechten en escorte:

- in plaats van effectieve betaling en terugbetaling van de potentiële douanerechten, de verstrekking door de individuele transportoperator op *ad hoc* basis per vervoerverrichting van een waarborg als zekerheid;
- de verstrekking van een doorlopende, permanente (voor meerdere verrichtingen) (cf. art. 11,13 WTO TFA en het TIR systeem) waarborg als zekerheid;
- de verstrekking van een collectieve doorlopende waarborg door de beroepsorganisatie van vervoeroperatoren;
- de aanwending van veilige vervoeruitrusting die de heimelijke toevoeging of onttrekking van goederen voorkomt;

- het volgen met een satellietstelsel van de doorvoergoederen gedurende hun doortocht doorheen het grondgebied van het doorvoerland.

### 7.2.2 *Tijdelijke invoersysteem*

*Mutatis mutandis* met betrekking tot buitenlandse vervoermiddelen die worden aangewend voor de uitvoering van de vervoerverrichting in of doorheen het gastland, rijst hetzelfde risico dat het voerermiddel het gastland nooit meer verlaat en aldus ontsnapt aan de betaling van de invoerrechten. De alternatieve, minder belastende, oplossing wordt geboden door het tijdelijke invoerregime, dat bestaat uit een doorlopende en collectieve waarborg verstrekt door de beroepsorganisatie van de vervoeroperator. Sommige systemen laten tijdelijke invoer van vervoermiddelen toe, zelfs zonder verdere voorwaarden of vereisten: bv. voor luchtvaartuigen in art. 24 van het Verdrag van Chicago en voor containers in de *Customs Convention on Containers*.

### 7.2.3 *Inlandse douanedoorvoer*

Zoals hierboven aangegeven, verschilt het begrip van doorvoergoederen van de doorvervoerverrichting. Het douanedoorvoersysteem heeft betrekking op de doorvoergoederen, met inbegrip van het inlands doorvoersegment tussen de grenspost en de inlandse plaats van inklaring (cf. supra). Internationale doorvoer moet worden onderscheiden van inlandse doorvoer: wanneer de inklaring niet geschiedt op de plaats van binnenkomst aan de grens, maar op de inlandse eindbestemming, reizen de goederen vanaf de grens tot de inlandse plaats van bestemming onder een inlands doorvoerregime.

Inlandse inklaring wordt toegepast uit motieven van efficiëntie. Het is een goede praktijk om de douanecontroleprocedure van de grensovergang weg te halen naar de plaats van vertrek of eindbestemming om aldus saturatie aan de grens en herhaling van de manipulatie van de lading voor inspectiedoeleinden te voorkomen.

#### 7.2.4 *De betrouwbare operator*

De techniek van 'betrouwbare operator' kan worden toegepast ten behoeve van vrijstelling van routine inspecties in fiscale (douane) aangelegenheden. In fiscale (douane) zaken, biedt het systeem dat gesteund is op een doorlopende financiële zekerheid (waarborg) reeds een alternatief voor de effectieve individuele voorafbetaling van de potentiële douanerechten. Het 'betrouwbare operator' systeem gaat een stap verder door vrije doorgang te verlenen aan operators die door het gastland erkend zijn als betrouwbaar.

De artikelen 13-15 van het Communautair Douanewetboek hebben het statuut van 'geautoriseerde marktdeelnemer' in het leven geroepen, die toegekend wordt door de douaneoverheid als een '*bona fide*' erkenning op basis van een voorafgaande doorlichting en onderzoek van zijn staat van dienst: gegoedheid, bekwaamheid en naleving van douane en fiscale voorschriften. Hij geniet van facilitatie en vereenvoudiging van douane- (en veiligheids-) controles. De WTO TFA schrijft de invoering voor van een 'geautoriseerd operator' systeem: operators die beantwoorden aan bepaalde criteria van wetsgetrouwheid, gegoedheid, enz. genieten van een bevoorrechte behandeling bij de grenscontrole (art. 7,7). De WCO *Revised Kyoto Convention* en het *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (SAFE) ontwikkeld door WCO in 2005, werkte het begrip '*Authorized Economic Operator*' (AEO) uit, die geniet van een minder strenge behandeling op grond van bewezen betrouwbaarheid. Deze AEO is van belang voor de inning van de rechten maar ook voor de veiligheid (cf. infra).

Deze techniek van betrouwbare operator kan ook worden toegepast in andere dan fiscale aangelegenheden, zoals veiligheid met het oogmerk van vrijstelling van routine en/of uitputtende grenscontrole van het voertuig en de lading. Doorvoer kan behalve naar de heffing van invoer/uitvoerrechten ook verwijzen naar de toepassing van de SPS en gezondheidregels tegen besmetting<sup>[70]</sup> en de verspreiding van ziekten, naar de veiligheidsreglementering (verboden goederen: gevaarlijk goederen, wapens<sup>[71]</sup>) naar de repressie van smokkel van criminele goederen, beschermde soorten, cultureel erfgoed, immorele, schunnige of obscene publicaties, nagemaakte goederen, enz.

---

[70] Cf. art. 25 en 26 WHO IHR.

[71] Cf. art. 35 Verdrag van Chicago.

De EU wetgeving/reglementering<sup>[72]</sup> stelt luchtvracht vrij van inspectie door de overheidsdiensten op voorwaarde dat ze werd nagezien door een 'erkend agent' (bv. luchtvervoerders, vervoerhulpverleners zoals logistieke dienstverleners en afhandelaars) of door een 'bekende afzender' (een afzender die regelmatig goederen verzendt). Erkende agenten en bekende afzenders worden gecertificeerd door de overheid op grond van een periodieke veiligheidsdoorlichting.

### 7.3 Begeleidende maatregelen

De loutere verlening van verkeersrechten op zich volstaat in de praktijk vaak niet om efficiënte (economisch leefbare) grensoverschrijdende vervoeractiviteiten toe te laten. Een aantal begeleidende maatregelen zijn nodig om de activiteiten werkbaar te maken. Zo waarborgt bv. de vrijheid van doorvoer niet de mogelijkheid om werkelijk dit verkeersrecht uit te oefenen, omdat de concrete toepassing stuit op een veelheid van praktische belemmeringen, die het gebruik ervan onmogelijk maken. Daarom vergt het effectieve genot van een dergelijk recht een aantal begeleidende (transport-)facilitatiemaatregelen.

Inderdaad bevat art. V GATT met betrekking tot de vrijheid van doorvoer slechts een vage intentieverklaring vermits het niet in bijzonderheden aangeeft hoe deze doorvervoervrijheid dient verwezenlijkt te worden. De toepassing van dit beginsel vereist een aantal facilitatiemaatregelen in de materies zoals hieronder beschreven.

De luchtverkeersopstopping is één van de belangrijkste beperkingen geworden in de uitoefening van de luchtverkeersrechten. De werkelijke uitoefening van de verleende verkeersrechten is slechts mogelijk mits het bekomen van 'slots'<sup>[73]</sup> voor de verzadigde luchthavens en luchtruimen.

---

[72] Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002, *Pb. L.* 97/72, 9 april 2008; Verordening (EU) nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart, *Pb. L.* 55/1, 5 maart 2010

[73] Een specifieke tijdsperiode verleend aan een operator voor de uitvoering van een opstijgings- of landingsverrichting.

Naast de verlening van verkeersrechten voor de vervoeroperator, dient de toegang van de vervoermiddelen te worden toegestaan op grond van hun inschrijving in hun thuisland (land van inschrijving) lucht, zee en rijwaardigheid, aansprakelijkheidsverzekering, enz. De vervoeroperator dient toegelaten te worden op grond van zijn operatorvergunning in zijn thuisland (land van vestiging). De bemanning dient toegelaten te worden op grond van hun brevet (rijbewijs, pilootvergunning) uit hun thuisland, enz.

### 7.3.1 *Personen*

#### 7.3.1.1 **Passagiers**

- Identiteit: ICAO is het leidend en gespecialiseerd VN agentschap met een mandaat om normen voor reisdocumenten uit te werken die universeel worden toegepast ook voor verplaatsingen via andere vervoerwijzen dan luchtvervoer. In zijn Document 9303 ter omzetting van de Chicago Convention Facilitation Bijlage 9, heeft ICAO specificaties vastgesteld voor reisidentiteitsdocumenten (paspoorten, visa en identiteitskaarten (ID Cards), en op vandaag ook reeds voor machineleesbare reisdocumenten (machine readable travel document (MRTD)).
- Gezondheid: de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) International Health Regulations (IHR)<sup>[74]</sup> ontwikkelden een evenwichtig systeem van gezondheidsnazicht ten behoeve van grensovergang (art. 19-40). Zij laten enkel medisch onderzoek toe van niet-invasieve aard en dat het minst indringend is om het openbaar gezondheidsoogmerk te bereiken (art. 23 en art. 31 WHO IHR).
- Immigratie: landen kunnen bilaterale of plurilaterale overeenkomsten sluiten met betrekking tot de facilitatie van de visa-uitreiking<sup>[75]</sup>.
- Vertolling: verscheidene douanefacilitatiestelsels voorzien in de vrijstelling van douanerechten voor de persoonlijke bezittingen en levensmiddelen van passagiers<sup>[76]</sup>.

---

[74] Tweede uitgave 2005.

[75] Zie bv. de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie, Sotsji, 25 mei 2006, *Pb. L.* 129/27, 17 mei 2007.

[76] Bv. de *Revised Kyoto Convention* Bijlage J, Hoofdstuk 1 over Reizigers; *Convention on Temporary Admission*, Istanbul, 26 juni 1990, Bijlage B.6.

### 7.3.1.2 Bemanning

- Immigratie: voor bepaalde vervoerswijzen werden op multilaterale basis visumvrijstellingen voor de bemanning ingevoerd.

Het '*Seafarer's Identity Document*' (SID), gemeenzaam gekend als het 'zeemansboekje', vervult de functie van (reis)identiteitsdocument, een soort van paspoort. Het SID wordt uitgegeven door de thuislandoverheid van de zeeman overeenkomstig de *International Labour Organization (ILO) Seafarers' Identity Documents Convention (Revised)*, 2003<sup>[77]</sup>. Het SID stelt de houder-bemanningslid vrij van de visumvereiste en andere immigratieformaliteiten van het gastland wanneer hij om toegang verzoekt voor walverlof terwijl zijn schip de haven aandoet (art. 6 ILO Conventie C185). De lidstaat behoudt zich echter het recht voor om de toegang te weigeren om redenen van openbare gezondheid, openbare veiligheid, openbare orde of nationale veiligheid. De uitreiking van het SID en de gegevens en wijzigingen ervan (aanpassing, schorsing, intrekking, enz.) worden opgeslagen in de gegevensbank van het thuisland, die ten allen tijde rechtstreeks of onrechtstreeks toegankelijk is voor raadpleging door de overheden van het gastland ten behoeve van nazicht van de echtheid en geldigheid van het SID (art. 4 ILO Conventie C185).

In luchtvervoer werd een gelijkaardig systeem ontwikkeld: het '*Crew Member Certificate*' (CMC) is een officieel reisdocument, uitgereikt door de overheid van het thuisland overeenkomstig Bijlage 9 over facilitatie van het Verdrag van Chicago uitgevaardigd door de ICAO. Het gastland aanvaardt de CMC voor visumvrije toegang van bemanningsleden wanneer zij in dienst aankomen op een internationale vlucht en om tijdelijke toegang verzoeken<sup>[78]</sup>.

In andere vervoerswijzen, bestaat bij gebreke van multilaterale visumvrijstellingsregimes ten voordele van bemanningsleden, de alternatieve tweede beste oplossing in de uitreiking van lange termijn inreisvisa voor meervoudige toegang op basis van een vereenvoudigde aanvraagprocedure<sup>[79]</sup>.

---

[77] De oorspronkelijke conventie C108, aangenomen door de *International Labour Organization* (ILO) in 1958, werd herzien door de C185 convention in 2003.

[78] Art. 3.62 en volgende van het Verdrag van Chicago, Bijlage 9 Hoofdstuk 3N over identificatie en toegang van bemanning en ander personeel van operatoren van luchtvaartuigen.

[79] Cf. de aanbevelingen in art. 2 van Bijlage 8 (voor wegvervoer) en art. 3 van Bijlage 9 (voor spoorvervoer) van de *HS Convention*.

De grensoverschrijdende vervoerverrichting houdt de levering in van vervoerdiensten in GATS mode 4 (cf. supra) via de tijdelijke aanwezigheid van natuurlijke personen (de bestuurders, piloten, kapiteins, enz. van de vervoermiddelen) op het grondgebied van het gastland. Art. 3 van de GATS *Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement* verplicht het gastland om natuurlijke personen toe te laten van een andere WTO lidstaat, die vallen onder een specifieke toezegging (*in casu* een verkeersrecht) om de dienst te verlenen overeenkomstig de voorwaarden van die toezegging. Art. 4 van deze bijlage laat het gastland echter toe om de toegang van bemanningsleden van een andere WTO lidstaat te onderwerpen aan visumvoorwaarden.

- Vergunningen: het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer<sup>[80]</sup> voorziet in de wederzijdse erkenning van de rijbewijzen door de ondertekenende landen (art. 8§3 en Hoofdstuk IV, art. 41-43), zonder eenmaking van de nationale uitreikingsvoorwaarden/vereisten (doorgaans leeftijd, theoretische kennis, praktische vaardigheid, geestelijke en lichamelijke geschiktheid, enz.). Voor dit laatste doel werd het *Agreement on Minimum Requirements for the Issue and Validity of Driving Permits* (APC) aangenomen<sup>[81]</sup>.

In luchtvervoer wordt de bekwaamheid van de bemanning, zoals bevestigd door hun thuisland, universeel erkend (art. 33<sup>[82]</sup> Verdrag van Chicago) dank zij de harmonisatie van de normen voor uitreiking in Bijlage 1<sup>[83]</sup> over vergunningen van personeel.

In zeevervoer bepaalt de *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers* (STCW)<sup>[84]</sup> op internationaal niveau de grondvoorwaarden inzake training, certificatie (en rusttijden bij wachtdienst) voor zeevaarders.

---

[80] *Convention on Road Traffic*, Wenen, 8 november 1968.

[81] *Agreement on Minimum Requirements for the Issue and Validity of Driving Permits*, Genève, 1 april 1975.

[82] Beginsel in de tekst van het verdrag.

[83] Bijzonderheden in de vorm van '*Standards and Recommended Practices*' (SARPS) in de bijlagen overeenkomstig art. 37 van het Verdrag van Chicago.

[84] *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*, Londen, 7 juli 1978.



### 7.3.2 *Vervoeroperatoren*

#### 7.3.2.1 **Toegang tot het beroep: vergunning**

Wanneer een beroepsbezigheid in een land gereguleerd is, kan ze enkel worden beoefend door degenen die in bezit zijn van de nodige kwalificaties (doorgaans: bekwaamheid, gegoedheid en betrouwbaarheid). Daarom is het aangewezen dat de landen voorzien in de wederzijdse erkenning van elkaanders beroepskwalificaties (*Mutual Recognition Arrangements* (MRA)). Zo niet zouden buitenlandse vakmensen de voldoening dienen te herhalen aan vele van de kwalificatievereisten, waaraan zij in hun thuisland reeds hebben voldaan.

Dwingende vervoerdersaansprakelijkheidsregimes vormen een mededingingsfactor waarop de vervoerders geen vat hebben. Wanneer zij van dwingende aard zijn en verschillen naargelang het land, kan het vervoerdersaansprakelijkheidsregime verstoring van de mededinging veroorzaken. Teneinde een '*level playing competition field*' te scheppen tussen de vervoerders die in de respectievelijke landen zijn gevestigd en ter bescherming van de belangen van zowel de vervoerder als de klant-gebruiker, is de uitvaardiging van een (evenwichtig) geharmoniseerd, maar dwingend vervoerdersaansprakelijkheidsregime<sup>[85]</sup> aangewezen.

---

[85] *Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road* (CMR), Genève, 19 mei 1956 (voor wegvervoer); *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air*, Montreal, 28 mei 1999 (voor luchtvervoer); *International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading*, Brussel, 25 augustus 1924, gewijzigd in 1968 door het Protocol van Brussel (*Hague-Visby Rules*) / *United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea*, Hamburg, 31 maart 1978 (*Hamburg Rules*) / *United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*, Rotterdam, 23 september 2009 (*Rotterdam Rules*), *Convention relating to the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea* (PAL), Athene, 13 december 1974 gewijzigd door het Protocol van 2002 (PALProt) (voor zeevervoer); *Convention concerning International Carriage by Rail* (COTIF) CIV en CIM, Bern, 9 mei 1980, gewijzigd door het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999 (voor spoorvervoer); *Convention on the Contract for the Carriage of Goods by Inland Waterway* (CMNI), Boedapest, 22 juni 2001 (voor binnenvaart).

### 7.3.3 *De vervoerverrichting*

De eenmaking van de verkeersreglementering<sup>[86]</sup> en uitvoeringsmodaliteiten van de vervoerverrichting (bv. beperking van de rijtijden ter voorkoming van vermoeidheid van de bemanning)<sup>[87]</sup> verlaagt de drempel voor grensoverschrijdende verrichtingen en verhoogt de veiligheid van de verrichtingen door het gevaar op ongevallen te beperken: het cumulatieve effect is een verlaging van de kosten van de vervoerverrichting.

Het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer<sup>[88]</sup> harmoniseert de wegverkeersregels en het Verdrag van Wenen inzake verkeerstekens<sup>[89]</sup> harmoniseert de technische normen van wegsignalisatie.

Het Verdrag van Chicago voorziet in de harmonisatie van de luchtverkeersregels in art. 12 en Bijlage 2).

De *Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea* (COLREG)<sup>[90]</sup>, vaardigt éénvormige verkeers(scheidings)regels uit.

### 7.3.4 *Vervoermiddelen en containers*

#### 7.3.4.1 **Technische staat**

Het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer harmoniseert de technische normen en rijwaardigheidsvereisten voor commerciële wegvoertuigen en onderwerpt hun deelname aan internationaal verkeer aan de voorwaarde van periodieke technische inspecties door hun thuisland<sup>[91]</sup> (art. 39 en Bijlage 5). Zie ook het *Agreement Concerning the Adoption of Uniform Conditions for Periodical*

---

[86] Bv. *Convention on Road Signs and Signals*, Wenen, 8 november 1968.

[87] Bv. *European agreement concerning the work of crews of vehicles engaged in international road transport* (AETR), Genève, 1 juli 1970 en de STCW (cf. supra).

[88] Verdrag inzake het wegverkeer, Wenen, 8 november 1968.

[89] *Convention on Road Signs and Signals*, Wenen, 8 november 1968.

[90] *Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea*, Londen, 20 oktober 1972.

[91] Kan bovendien worden vermeld: het *Agreement Concerning the Adoption of Uniform Conditions of Approval and Reciprocal Recognition of Approval of Motor Vehicle Equipment and Parts*, Genève, 20 maart 1958.

*Technical Inspections of Wheeled Vehicles and the Reciprocal Recognition of such Inspections*<sup>[92]</sup>.

De *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS)<sup>[93]</sup> vaardigt veiligheidnormen uit voor de bouw, uitrusting en inzet van schepen: het stelt de vlaggenstaat verantwoordelijk om te verzekeren dat schepen onder haar vlag (cf. supra) voldoen aan haar voorschriften en schrijft de uitreiking van een aantal certificaten voor.

Het Verdrag van Chicago bepaalt de luchtwaardigheidsvereisten van luchtvaartuigen (art. 31 en Bijlage 8), die dienen te worden toegepast door het thuisland en te worden erkend door het gastland.

#### 7.3.4.2 Verzekering

Aansprakelijkheidsverzekeringsdekking voor motorvoertuigen is in de meeste landen verplicht gesteld als een maatregel ter bescherming van mogelijke slachtoffers van verkeersongevallen tegen de onvermogenheid van de aansprakelijke operator. Een systeem van het type 'groene kaart'<sup>[94]</sup> op grond waarvan het gastland de aansprakelijkheidsverzekeringsdekking van het buitenlandse vervoermiddel erkent, strekt ertoe dubbel gebruik van verzekeringsdekkingen en de bemoeilijking, die bestaat in het onderschrijven van gastlanddekking aan de grens, te voorkomen.

#### 7.3.4.3 Gezondheid

Vervoermiddelen aangewend in doorvervoer, zijn niet onderworpen aan gezondheidsmaatregelen, tenzij zij afkomstig zijn uit een besmet gebied (art. 25-27 IHR).

---

[92] *Agreement Concerning the Adoption of Uniform Conditions for Periodical Technical Inspections of Wheeled Vehicles and the Reciprocal Recognition of such Inspections*, Wenen, 13 november 1997.

[93] *International Convention for the Safety of Life at Sea*, 1 november 1974.

[94] *Multilateral Guarantee Agreement Between National Insurers' Bureaus*, Kreta, 30 mei 2002, herzien Lissabon, 29 mei 2008.

### 7.3.5 Goederen

Een evenwichtig SPS beleid<sup>[95]</sup>, ook genaamd ‘quarantaine’ beleid komt tegemoet aan de terechte openbare gezondheidsbekommernissen zonder de vervoerverrichtingen overmatig te hinderen. Bijzondere technische regimes kunnen het grensoverschrijdend vervoer vergemakkelijken van bepaalde soorten goederen, zoals bederfelijke voedingswaren<sup>[96]</sup> of gevaarlijke stoffen<sup>[97]</sup>.

## 7.4 Verscheidene facilitatiemaatregelen

### 7.4.1 Algemeen klimaat van recht en orde

Efficiënte vervoerverrichtingen vergen een gunstig socio-economisch-politieke omgeving van goed bestuur die corruptie en willekeur van ambtenaren voorkomt: voorspelbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor een vervoerondernemer. Even belangrijk is een betrouwbaar beroeps- of herstelmechanisme<sup>[98]</sup> ingeval van onrechtmatige behandeling van de vervoeroperator door de functionarissen (bv. douane) van de gaststaat. Ook de effectieve repressie van criminaliteit door de overheden van het gastland vermindert het veiligheidsrisico voor de buitenlandse vervoeroperator. Tenslotte dient een mechanisme ook de verstoring van de vrije mededinging (bv. kartel) te voorkomen.

Die publieke goederen zijn niet steeds beschikbaar. Wanneer het niet mogelijk is om aan deze voorwaarden te voldoen voor de noden van de vervoeractiviteit, dienen werkbare alternatieve oplossingen of vervangmiddelen gevonden te worden om deze leemte op te vangen.

---

[95] Cf. het 1995 WTO SPS Agreement.

[96] Zie bv. het *Agreement on the International Carriage of Perishable Foodstuffs and on the Special Equipment to be used for such Carriage* (ATP), Genève, 1 september 1970; de *IATA Perishable Cargo Regulations* (PCR) en de *Live Animals Regulations* (LAR).

[97] *IATA Dangerous Goods Regulations* (DGR); *European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road* (ADR), Genève, 30 september 1957; Verdrag van Chicago (Bijlage 18 over *Safe Transport of Dangerous Goods by Air*); *International Maritime Dangerous Goods Code* (IMDG) van de IMO; *UN Recommendations on the Transport of Dangerous Goods* (ook genoemd de ‘Orange Book’).

[98] Cf. GATT art. X.

### 7.4.2 *Transparantie*

Alle wetgeving, reglementering, procedures, prijzen en tarieven, dienen vooraf toegankelijk te zijn voor raadpleging door de vervoeroperator en dit in een verstaanbare taal. Transparantie<sup>[99]</sup> is onontbeerlijk ten behoeve van rechtszekerheid en voorspelbaarheid.

### 7.4.3 *Procedures en documentatie*

De stroomlijning en vereenvoudiging (verwijdering van alle nutteloze ballast), harmonisatie, uitlijning en coördinatie tussen de landen, draagt in grote mate bij tot facilitatie zonder veel inspanning. Harmonisatie omvat de niet vervoersspecifieke standaardisatie zoals het gebruik van SI eenheden (International System of Modern Metric Units) voor meetdoeleinden. Het SI systeem is aanbevolen door ISO 31, nu vervangen door de ISO/IEC 80000 standaard. Het *Harmonized Commodity Classification System* (HS)<sup>[100]</sup> laat vereenvoudiging van de douaneprocedures en verbetering van het grensbeheer toe.

De toelating om te betalen in een omwisselbare munteenheid<sup>[101]</sup> is ook een belangrijke facilitatiefactor.

### 7.4.4 *Controletechnieken voor grensovergang*

Alternatieve vertollingstechnieken, zoals inklaring op voorhand (cfr. Art. 7,1 WTO TFA), preshipment inspectie (art. 10,5 WTO TFA), en inlandse inklaring vermijden congestie aan het grensovergangspunt. Grensbeheer draagt ook bij tot de efficiëntie: samenwerking onder de agentschappen: op elkaar afgestemde openingstijden, gezamenlijke controle (single stop<sup>[102]</sup> en single window<sup>[103]</sup>), delen van gemeenschappelijke uitrusting (rug aan rug opstelling van de infrastructuur of volledig op het grondgebied van één der landen, hetgeen de oplossing van

[99] Cf. GATT art. X.

[100] *International Convention on the Harmonized System*, Brussel, 14 juni 1983.

[101] Cf. de *Bretton Woods* overeenkomst.

[102] Eén en dezelfde inspectiehalte voldoet aan de vereisten van zowel het te verlaten land als het binnen te komen land.

[103] De inspecties van alle betrokken grenscontrolediensten (douane, immigratie, gezondheid, enz.) worden simultaan in plaats van sequentieel uitgevoerd.

extraterritorialiteitsproblemen vergt) (zie art. 8 WTO TFA en art. 1 tot 6 *International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Passengers and Baggage Carried by Rail*<sup>[104]</sup> en art. 1 tot 5 van de *International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Goods Carried by Rail*<sup>[105]</sup>).

Een tweekanalen procedure versnelt het proces door de vertolling bij voorrang van express of bederfelijke waren (zie art. 7, 8 en art. 7, 9 WTO TFA, art. 3,3 Bijlage 8 Harmonization Conventie) of zendingen die vrijgesteld zijn van inspectie.

#### 7.4.5 *Institutionele schikkingen*

Een andere factor voor facilitatiesucces is de oprichting van een Transportfacilitatie Commissie, een paritair orgaan dat de vertegenwoordigers zowel van de bevoegde departementen van de openbare overheden (transport, handel, douane, immigratie, gezondheid, enz.) als van de betrokken private sector gebruikers (vervoeroperatoren, vervoertussen- en hulppersonen, handelaars), bijeenbrengt en dienst doet als een permanent forum voor overleg (uitwisseling van informatie, discussie, oplossing van conflicten, enz.) (zie art. 23 WTO TFA).

#### 7.4.6 *Toepassing van ICT*

Moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT)<sup>[106]</sup>, zoals elektronische gegevensuitwisseling, kan de efficiëntie van de grensoverschrijdende vervoer- en verrichtingen verhogen, maar vergt wel een belangrijke kapitaalinvestering in uitrusting en in training van het personeel.

---

[104] *International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Passengers and Baggage Carried by Rail*, Genève, 10 januari 1952.

[105] *International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Goods Carried by Rail*, Genève, 10 januari 1952.

[106] Bijvoorbeeld ASYCUDA (Automated System for Customs Data): cf. supra nr. 5.3.

## 8. Besluit

Transportfacilitatie is idealiter een geleidelijk uitdovende discipline naarmate de socio-economische-politieke integratie van soevereine staten toeneemt. Vermits het einddoel op dit vlak wellicht utopie is, blijft de discipline zeer relevant. Transportfacilitatie is een 'win-win' onderneming voor alle belanghebbenden: het voorkomt nodeloze inspanning, tijdsverlies en kost voor alle betrokkenen. Het vermindert daarnaast ook de informele onofficiële handel en bevordert goed bestuur. Door te besparen op productiemiddelen, draagt het tot slot ook bij tot de doelstellingen van armoedebestrijding en milieubescherming.





## 11

Staking in de haven:  
een triestige geschiedenis (?)

Patrick Humblet\*

*Dokwerkers, voorwaarts, marsch!*  
*Verplet 't uitbuiters ras!*<sup>[1]</sup>

De titel van dit artikel is geïnspireerd door het woord vooraf van Karel Van Isacker in het boek van luitenant-kolonel Van Geet over de dokstaking<sup>[2]</sup> van 1973<sup>[3]</sup>. Volgens de historicus Van Isacker waren de acties in Antwerpen en Gent niet alleen lang, maar ook nutteloos geweest en derhalve ‘*een triestige geschiedenis eigenlijk*’<sup>[4]</sup>. Ik kan me niet uitspreken over het feit of deze analyse correct is, maar ze illustreert wel dat stakingen in en om de haven gemengde gevoelens oproepen. In juridische kringen wijzen de neuzen alvast niet dezelfde kant op als collectieve acties<sup>[5]</sup> ter sprake komen. Beoefenaars van het maritiem recht en van het arbeidsrecht benaderen het fenomeen in ieder geval verschillend. Het is de bedoeling van deze bijdrage om commentaar te geven bij deze confusie.

---

\* Gewoon hoogleraar Vakgroep Criminologie, strafrecht en sociaal recht, Universiteit Gent.

[1] Deel van het refrein van een Marseillaise voor de dokwerkers gecomponeerd door de anarchist/socialist Jan Welters (A. VAN LAAR, *De geschiedenis der arbeidersbeweging van Antwerpen en omliggende. 1860-1925*, Antwerpen, Ontwikkeling, 1926, 398).

[2] Hierna zullen ‘dok’ en ‘haven’ door elkaar gebruikt worden.

[3] W. VAN GEET, *De dokstaking 1973. Dagboek van een sociaal konflikt in de haven van Antwerpen en Gent*, Antwerpen, De Vlijt, 1979, 168 p.

[4] *Ibid.*, 5.

[5] Een staking is vaak slechts een onderdeel van een (veel ruimere) collectieve actie (zie over de begrippen en de begripsverwarring G. DENECKERE, *Sire, het volk mort. Sociaal protest in België [1831-1918]*, Gent, Amsab, 1997, 7 e.v.). Beide fenomenen zullen aan bod komen.

## 1. *Words, words, ...*

Etymologisch gezien bestaat er een verband tussen de terminologie m.b.t. stakingen en die m.b.t. de maritieme wereld. Zo is het Franse 'grève' afkomstig van de *Place de Grève* (thans *Place de l'Hôtel-de-Ville*). Op deze plaats aan de Seine bevond zich een helling van grind waar de schippers konden aanmeren en hun goederen lossen<sup>[6]</sup>. Daar verzamelde ook al wie werk zocht<sup>[7]</sup>. 'Se mettre en grève' betekende dus oorspronkelijk 'wachten op werk'<sup>[8]</sup>. Het neerleggen van het werk was vaak slechts het startschot voor een opstand of sociaal protest zodat een staking oorspronkelijk werd aangeduid met 'sédition' (revolte). 'Grève' als synoniem voor werkneerlegging dateert slechts uit het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw<sup>[9]</sup>.

In het Engels betekende 'strike' – net zoals oorspronkelijk in het Nederlands<sup>[10]</sup> – het naar beneden halen, het strijken van de zeilen. In de betekenis die we er nu aan geven (i.e. het neerleggen van het werk) werd het woord voor de eerste maal gebruikt in 1768 toen zeelui in de haven van London de zeilen streken om hun eisen kracht bij te zetten<sup>[11]</sup>. Deze terminologie werd in veel andere talen overgenomen<sup>[12]</sup> en ook in het Nederlands werd ze tot in het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw nog vrij courant gebruikt als synoniem voor werkstaking<sup>[13]</sup>.

[6] Grind wordt zowel in het Latijn als in het Gallisch vertaald als 'grava', vandaar 'grève'. Zie J.M. CASSAGNE, *Paris. Dictionnaire des noms des rues*, Parijs, Parigramme, 2012, 269.

[7] Het equivalent van de Antwerpse 'luien hoek' (hoek Oude Leeuwenrui en Van Schoonbekeplein).

[8] Zie J. HILLAIRET, *Connaissance du vieux Paris*, Parijs, Rivages, 1993 (reprint uit 1956), 59 en R. DE AYALA (ed.), *Dictionnaire historique de Paris*, Parijs, Librairie Générale Française/le livre de poche, 2013, 314.

[9] A. FIERRO, *Histoire et dictionnaire de Paris*, Parijs, Robert Laffont, 1996, 736.

[10] <http://gtb.inl.nl/iWDB/search?actie=article&wdb=MNW&id=55866&betekenis=streichen>

[11] S. VAN DER VELDEN, 'Staken in het Nederlands', *Onze Taal* 2002/11, 324 en G. ADAM, *Histoire des grèves*, Paris, Bordas, 1981, 10; voor een uitgebreide historische benadering zie T. TAYLOR, 'Strike!' te raadplegen via <http://www.hyperhistory.org/index.php?option=displaypage&Itemid=746&op=page>, alsook S. TARROW, *The Language of Contention. Revolutions in Words 1688-2012*, New York, Cambridge University Press, 2013, 61-64.

[12] Bv. *Streik* in het Duits, *Strajk* in het Pools, enz.

[13] S. VAN DER VELDEN, 'Staken in het Nederlands', *Onze Taal* 2002/11, 324.

## 2. *Die van den basseng ...*<sup>[14]</sup>

Voor de collectieve acties door de Antwerpse dokwerkers zijn historisch goed gedocumenteerd<sup>[15]</sup>. Voor de Eerste Wereldoorlog hadden deze veelal het karakter van een hongeroproer (bv. om te vermijden dat de al krappe lonen eenzijdig werden verlaagd)<sup>[16]</sup>. Pas met de opkomst van de Belgische Werkliedenpartij kwam er meer lijn in de collectieve acties. Vanaf 1893<sup>[17]</sup> werden acties met een politiek karakter afgewisseld met werkneerleggingen wegens loon- en arbeidsvoorwaarden. Ze gingen vaak gepaard met fysiek geweld van de kant van de dokwerkers en werden dan gepareerd door de havenbazen met praktijken die nu niet meer getolereerd zouden worden: lock-out, inhuren van ‘ratten’<sup>[18][19]</sup>, ...

De staking van 1907 betekende een doorbraak voor de vakbonden<sup>[20]</sup>. Hun greep op de dokwerkers was echter niet altijd even groot. De haven had/heeft een traditie van uiterst linkse agitatie<sup>[21]</sup> wat vaak resulteerde in wilde stakingen. Dit

[14] Naar G. VAN CAUWENBERGH, *Die van den basseng*, Antwerpen, MIM, 175 p.

[15] Zie K. VAN ISACKER, *Meesters en huurlingen. De staking van 1907 aan de haven van Antwerpen*, Antwerpen, De Nederlandsche boekhandel, 1962, 145 p.; K. VAN ISACKER, *De Antwerpse Dokwerker 1830-1940*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1966, 253 p.; K. VAN ISACKER, *Afscheid van de havenarbeider*, Antwerpen, De Nederlandsche boekhandel, 1967, 222 p.; S. VANFRAECHEM, ‘The Antwerp docker: militant by nature? De Antwerpse havenarbeider tussen pragmatisme en militantisme, 1900-1972’, *BTNG* 2001, 1-2, 113-175; S. VANFRAECHEM en B. BAETE, *100 jaar Havenarbeidersbond Antwerpen. Van dokwerker tot havenarbeider*, Gent, Amsab, 2004, 175 p.; ook op verschillende plaatsen bij D. WEBER, *Leven en werken in de Belgische transportindustrie*, Gent, Amsab, 2013, 239 p. en (ge vulgariseerd) *BTB 100. Tien sleutelmomenten uit de geschiedenis van de Belgische Transportarbeidersbond*, Gent, Amsab, 2013, 48 p. Zie echter vooral S. VANFRAECHEM, *Een sfeer om haring te braden. Arbeidsverhoudingen in de haven van Antwerpen 1880-1972*, Gent, Amsab/Academia Press, 2005, 554 p.

[16] Zie K. VAN ISACKER, *De Antwerpse Dokwerker 1830-1940*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1966, 253 die deze periode uitputtend behandelt.

[17] Staking voor het algemeen stemrecht.

[18] I.e. onderkruipers/stakingsbrekers. Het ‘rattenkot’, de plaats waar de onderkruipers werden gelogeerd, is een begrip in Antwerpen.

[19] Deze praktijken waren vooral populair tijdens de staking van 1907. Zie K. VAN ISACKER, *Meesters en huurlingen. De staking van 1907 aan de haven van Antwerpen*, Antwerpen, De Nederlandsche boekhandel, 1962, 145 p.

[20] Zie K. VAN ISACKER, *meesters en huurlingen. De staking van 1907 aan de Haven van Antwerpen*, Antwerpen, 1962, 145 p.; S. VANFRAECHEM en B. BAETE, *100 jaar Havenarbeidersbond Antwerpen. Van dokwerker tot havenarbeider*, Gent, Amsab, 2004, 33 e.v.

[21] Men leze in dit verband de open brief van Trotsky aan Emile Vandervelde (dd. 5 december 1932) naar aanleiding van het korte verblijf van de Russische revolutionair in de Antwerpse haven waar hij op zijn schip gesekwestreerd was: ‘*I do not say that the Antwerp longshoremen are Bolsheviks. But by sure instinct, they made clear where they stood. Going*

patroon veranderde niet na de Tweede Wereldoorlog<sup>[22]</sup>. Hoewel na de bevrijding de burgerlijke mobilisatie werd uitgeroepen, belette dit de Antwerpse havenarbeiders niet om ongecontroleerd actie te voeren<sup>[23]</sup>. De vakbonden waren machteloos zodat Camille Huysmans zelfs het leger moest inzetten om schepen te lossen<sup>[24]</sup>. Daarnaast bleven de havenarbeiders ook deelnemen aan stakingen die niet tegen de werkgevers gericht waren, bv. het conflict i.v.m. de Koningskwes-tie<sup>[25]</sup> en tegen de Eenheidswet<sup>[26]</sup>, hoewel ook in de marge van deze conflicten sociale eisen werden gesteld.

Velen zagen de Havenarbeiderswet – de zogenaamde wet Major – in 1972<sup>[27]</sup> als een godsvrede. Hierdoor kregen de havenarbeiders immers een apart statuut. Desondanks brak een jaar later de moeder aller stakingen uit, eerst in Gent en daarna in Antwerpen. In beide havens was er 13 weken lang nauwelijks economische activiteit<sup>[28]</sup>. De actie liep af met een sisser. De nasmaak van het conflict was bitter. Er waren pijnlijke wonden geslagen tussen de havenarbeiders

---

*back to work, they all smiled at us in a friendly fashion and many put gnarled fingers to their caps by way of greeting' (Writings of Leon Trotsky [1932], New York, Pathfinder Press, 1973, 342).*

[22] Hierbij was de invloed van de communistische partij - strekking Moskou (KP) zeer groot (zie bv. J. TURE, *Jef Turf. Memoires. Van kernfysicus tot Vlaamse communist*, Tielt, Lannoo, 2012, 108-121), maar ook het maoïstische AMADA (nu PVDA) en de trotskistische RAL (nu SAP) speelden vaak een belangrijke rol (zie over de rol tijdens de staking van 1973 K. BORMS, 'La grève des dockers (6 avril - 6 juin 1973)', *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 1973, n° 618-619, 38 e.v.). Algemeen: S. VANFRAECHEM, 'La peur du rouge': communist action committees in the port of Antwerp during the 1930s and 1940s', *The Northern Mariner/Le marin du nord* n° 2, april 2003, 25-42, te raadplegen via [http://www.cnrs-scrn.org/northern\\_mariner/vol13/tnm\\_13\\_2\\_25-42.pdf](http://www.cnrs-scrn.org/northern_mariner/vol13/tnm_13_2_25-42.pdf)

[23] Minister Léon-Eli Troclet zag zich op 18 december 1946 zelfs verplicht om via de radio de dokwerkers op te roepen om hun actie te beëindigen (zie E. CAMBIER, *Léon-Eli Troclet à travers ses discours*, Luik, s.d., 33-34)

[24] K. VAN ISACKER, *Afscheid van de havenarbeider*, Antwerpen, De Nederlandsche boekhandel, 1967, 54 e.v.

[25] De staking van 1950 bracht bijna de inwijding van het monument ter ere van de dokwerkers, de *Buildrager* van Constantin Meunier, in gevaar (B. BAETE en P. VERBRAEKEN, *De buildrager aan de Suikerrui*, Antwerpen, Pandora, 2005, 72-74).

[26] Zie R. GUBBELS en E. ROHAERT, 'De staking tegen de eenheidswet in de haven van Antwerpen', *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen* 1962, 392-414.

[27] Wet 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid, BS 10 augustus 1972.

[28] Zie W. VAN GEET, *De dokstaking 1973. Dagboek van een sociaal konflikt in de haven van Antwerpen en Gent*, Antwerpen, De Vlijt, 1979, 168 p.; minpunt van deze studie is dat zij het relaas is van de actie bekeken vanuit het standpunt van de ordestrijdkrachten; K. BORMS, 'La grève des dockers (6 avril - 6 juin 1973)', *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 1973, n° 618-619, 44 p.; S. VANFRAECHEM en B. BAETE, *100 jaar Havenarbeidersbond Antwerpen. Van dokwerker tot havenarbeider*, Gent, Amsab, 2004, 108 e.v.; voor een commentaar

onderling en in vakbondskringen<sup>[29]</sup>; een aantal dokwerkers werd correctioneel veroordeeld<sup>[30]</sup>. Begin 2000 vonden er acties plaats rond de zogenaamde zelfafhandeling en eind 2014 werd er gestaakt (met bijpassende acties) tegen Michel I. Deze stakingen waren niet alleen gericht tegen de rechtse regering, maar ook tegen de dreigende liberalisering van de havenarbeid<sup>[31]</sup>.

Aan de haven werken echter niet alleen dokwerkers. De stakingen van andere beroepsgroepen zijn misschien niet zo mediageniek, maar hebben daarom niet minder impact. Een werkneerlegging door de loodsen bv. blokkeert de haventrafiek volledig en veroorzaakt grote economische schade. Maar ook binnenschippers<sup>[32]</sup>, zeelieden<sup>[33]</sup>, dokloodsen, sluiswachters, enz. leggen soms het werk neer. Verder in dit artikel zal onze aandacht vooral uitgaan naar die beroepscategorieën die het vaakst in de kijker lopen<sup>[34]</sup>.

---

met een meer ideologische inslag zie B. HERTOOGS, 'Havenarbeiders en stakingen', *De Gids op maatschappelijk gebied* 1973, 969-981.

[29] Zie BTB 100. *Tien sleutelmomenten uit de geschiedenis van de Belgische Transportarbeidersbond*, Gent, Amsab, 2013, 30 e.v. O.a. de stakingsleider Dolf Kerschaver (KP) werd uit het BTB-bestuur weggestemd (zie W. VAN GEET, *De dokstaking 1973. Dagboek van een sociaal konflikt in de haven van Antwerpen en Gent*, Antwerpen, De Vlijt, 1979, 153).

[30] W. VAN GEET, *De dokstaking 1973. Dagboek van een sociaal konflikt in de haven van Antwerpen en Gent*, Antwerpen, De Vlijt, 1979, 153 e.v.

[31] Voor een chronologie van de pogingen om de wet Major te torpederen zie vooral de getuigenis van Bob Baete in S. VANFRAECHEM en B. BAETE, *100 jaar Havenarbeidersbond Antwerpen. Van dokwerker tot havenarbeider*, Gent, Amsab, 2004, 139 e.v. Voor een politcologische benadering zie A. DECOENE, 'La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers', *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2007, n° 1966-1967, 89 p. en voor een juridische benadering: J. ROMBOUTS, 'Stouwers, naties en terminal operators: het gewijzigde juridische landschap', in H. BOCKSTEINS en M. RIGAUX, *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen. Scripta manent Jan Rombouts*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 271 e.v. (overdruk van het gelijknamige artikel uit E. VAN HOOYDONCK (ed.), *Stouwers, naties en terminal operators: het gewijzigde juridische landschap*, Antwerpen, Maklu, 2003, 103-125).

[32] Bv. de staking van 24 augustus 1975 tot 25 oktober 1975 (zie <https://www.youtube.com/watch?v=3ozcqy4Wacg>)

[33] Zeelieden: zie S. RAATS, 'De zeeliedenstaking van 1911 in Antwerpen, een scharniermoment in de bemanningsgeschiedenis van de Belgische koopvaardij schepen', *Genootschap voor Antwerpse Geschiedenis* 2009, te raadplegen via <http://www.gvag.be/lezingen/2009-2/de-zeeliedenstaking-van-1911-in-antwerpen/>. Dit leverde de Zeemansbond een proces op wegens artikel 310 Sw. (inbreuk op de vrijheid van arbeid); twee beschuldigen kregen respectievelijk 18 maanden en 12 maanden gevangenisstraf. Door de Eerste Wereldoorlog kon het beroep niet worden behandeld. In 1918 gaf de procureur-generaal de vervolging op (zie A. VAN LAAR, *De geschiedenis der arbeidersbeweging van Antwerpen en omliggende. 1860-1925*, Antwerpen, Ontwikkeling, 1926, 431).

[34] Sommige beroepsgroepen zijn zelfs al 'vergeten' (wegens delokalisering naar het buitenland) zoals de scheepstimmerlieden (in Antwerpen 'De shop'). Maar ook zij hadden

### 3. De regulering van collectieve conflicten<sup>[35]</sup>

Op werknemers die behoren tot de particuliere sector worden – wat het neerleggen van het werk betreft – sinds 21 december 1981 de principes toegepast die door het Hof van Cassatie werden vastgelegd in het arrest *SIBP v. De Bruyne*<sup>[36]</sup>. De toenmalige advocaat-generaal Lenaerts kwam op grond van de zogenaamde Prestatiewet<sup>[37]</sup> (zie *infra*) tot de slotsom dat een werknemer het recht had om de contractueel bedongen arbeid wegens staking niet te verrichten en derhalve de hem door artikel 1134 BW opgelegde verplichtingen niet hoefde na te komen<sup>[38]</sup>. Deelnemen aan een staking kan dus *an sich* geen aanleiding zijn tot ontslag om dringende reden. Deze uitspraak, waarvan de principes ook gelden voor havenarbeiders, werd tot op heden niet gecontesteerd. Voor ambtenaren geldt ook een stakingsrecht, maar de benadering is anders dan in de particuliere sector.

Voor 1960 was het *not done* voor een ambtenaar om het werk neer te leggen<sup>[39]</sup>. Het was een subversieve daad<sup>[40]</sup>. Los van het feit dat samenspannende ambtenaren gevangenisstraffen konden krijgen, stond het neerleggen van het werk haaks op het continuïteitsbeginsel. Na 1960 veranderden de mores en werd werkneerlegging gedoogd<sup>[41]</sup>. In 1990 werd dan het Europees Sociaal Handvest goedge-

---

een traditie van collectieve actie. Zie bv. F. VANDEKERCKHOVE, *Kleine Scheepswerf. Grote Staking. Een dagboek rond de staking op de Oostendse APS-scheepswerf in 1993-94*, s.l., Uitgeverij De Lachende Visch, 1994, 103 p. Voor sfeerbeelden van de stakingen op/bezetting van de Boelwerf in Temse: J. CAP, I. HAESSENDONCK en J. VANDEPUTTE, *In naam van mijn klasse*, Antwerpen, EPO, s.d., 192 p.; K. HEIRBAUT, *Onkruid op een scheepswerf*, Antwerpen, EPO, s.d., 178 p.; J. VROMMAN, *Zolang er scheepsbouwers zingen*, DVD.

[35] Zie voor een overzicht en kritische beschouwingen: P. HUMBLET, 'Een kwarteeuw staking en uitsluiting: ideeën', in P. HUMBLET en I. VAN DE WOESTEYNE (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'elck wat wils'*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2013, 483-519, alsook I. VAN HIEL, 'Staking en collectieve actie in de naoorlogse Belgische rechtspraak en rechtsleer', *TSR* 2012, 147-179.

[36] De rechtsleer ter zake is abundant. Voor een recent overzicht van de huidige stand van zaken zie M. RIGAUX en J. PEETERS, 'De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht', in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 55-103.

[37] Wet 19 augustus 1948 betreffende de Prestaties van algemeen belang in vredestand.

[38] Concl. Adv. Gen. LENAERTS bij Cass. 21 december 1981, *RW* 1981-82, 2530.

[39] Voor een overzicht van de evolutie en de stand van zaken zie P. HUMBLET en R. JANVIER, '(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector', in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 345-363 met uitgebreid bronnenapparaat.

[40] F. DUMON, 'La protection de l'Etat contre la subversion', *Rev.adm.* 1954, 248 e.v.

[41] Zie J. GIJSSELS, 'Het stakingsrecht in de overheidsdienst en het continuïteitsbeginsel', in M. VAN HOECKE (ed.), *Algemene rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer

keurd<sup>[42]</sup>. In artikel 6 alinea 4 garandeert dit de burgers – en dus ook ambtenaren – het recht op collectieve actie, waaronder stakingen.

### **Prestatiewet/opeising**

Het stakingsrecht is niet absoluut. Er kunnen beperkingen aan worden opgelegd. Zeker voor een zo vitale sector als de haven is het duidelijk dat niet alles mogelijk is. De Prestatiewet heeft dan ook een remmende functie<sup>[43]</sup> en kwam er als pasmunt voor de opheffing van de burgerlijke mobilisatie<sup>[44]</sup>. In ruil voor het stakingsrecht moest het algemeen belang gevrijwaard worden. In artikel 2 KB van 27 juli 1950<sup>[45]</sup> werd een aantal ‘te bevredigen levensbehoeften’ geïdentificeerd. Het paritair comité voor de zeevisserij (PC nr. 143), het Nationaal paritair comité van het havenbedrijf (PC nr. 301) en het Nationaal paritair comité van de binnenscheepvaart (PC nr. 139) regelden de praktische uitvoeringsbepalingen<sup>[46]</sup>. Het betreft afspraken over een behoorlijke werkneerlegging zoals:

- de verplichting om schepen veilig aan te meren;
- bepaalde (al of niet bederfbare) producten te lossen zoals vis, levende dieren, postzakken, bagage, goederen nodig om de vitale behoeften van de bevolking te verzekeren (sic);
- vrijwaren van producten tegen bederf;
- bewaking van goederen;
- dringende (herstellings)werken verrichten;
- schade voorkomen (zoals bv. het aflaten van het water in binnenschepen);
- ...

---

rechtswetenschappen, 1991, 297-340 en B. LOMBAERT, ‘La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d’un droit fondamental’, in *Les droits de l’homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en honneur de Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 517-540.

[42] Wet 11 juli 1990, BS 28 december 1990. De herziene versie die op 1 mei 2004 in werking is getreden, is op het vlak van de collectieve actie identiek aan de oorspronkelijke tekst.

[43] Zie K. MEEUS en G. COX, ‘Het ‘beheersen’ van de collectieve actie’, in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 147 e.v., alsook M. RIGAUX en F. DORSSEMONT (eds.), *Vitale behoeften, essentiële dienste, minimumprestaties en stakingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 213 p.

[44] Besluitwet 12 april 1945, BS 16-17 april 1945.

[45] BS 30 juli 1950.

[46] Algemeen bindend verklaringen van de beslissingen van PC nr. 139: KB van 9 mei 1951, BS 26 juli 1951; PC nr. 143: KB van 3 mei 1990, BS 18 mei 1990; PC nr. 301: KB van 16 augustus 1951, BS 26 augustus 1951.



Een beperkte paritair samengestelde commissie duidt de werknemers aan die – ondanks de staking – toch de opgesomde taken moeten verrichten. Dit is m.a.w. een vorm van ‘burgerlijke’ opeising.

De Prestatiewet is niet van toepassing in de publieke sector. Daar valt men in de regel<sup>[47]</sup> terug op opeising<sup>[48]</sup>. Zo werd in 1965 het personeel van de havenkapiteindiensten, de postwachters en de havencontroleurs opgeëist in de Antwerpse haven<sup>[49]</sup>. Een dergelijke handelwijze is symptomatisch. Er breekt een staking uit in de haven en het is *amateur hour*. In 1994 bv. lieten de ministers Luc Van den Bossche (ambtenarenzaken) en Johan Sauwens (verkeer) samen met de directeur-generaal van de Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen door de Rijkswacht een opeisingsbevel gecamoufleerd als omzendbrief<sup>[50]</sup> afgeven aan loodsen die dreigden om alleen nog maar van 9 tot 16u00 te werken. In het opeisingbevel werd gesteld dat de aanzegging elke grondslag miste en dat het scheepvaartverkeer gehinderd zou worden ‘*met als gevolg schadelijke effecten op het vlak van de economie, als inzake de veiligheid, de volksgezondheid en het leefmilieu*’. Het bevel bleef rechtsgeldig tot de formele opheffing (sic). Op 28 december 1994 werd het Vlaamse Gewest gedagvaard om loodsen te leveren onder verbeurte van 2 miljoen frank per schip dat niet tijdig door een loods bemand zou worden; daarnaast werd ook de vzw Vereniging van Staatsrivierloodsen gedagvaard om de staking stop te zetten. Uiteindelijk liepen conflict en rechtszaak met een sisser af omdat de staking werd beëindigd op 3 januari 1995.

Om principiële redenen werd de opeising aangevochten voor de Raad van State. Het Vlaams Gewest en de Vlaamse gemeenschap verdedigden zich door te stellen dat het niet om een opeisingbevel ging, maar slechts om een ordemaatregel van hiërarchische meerderen die zijn grondslag vindt in de continuïteit van de openbare

---

[47] Tijdens de staking van de loodsen tussen 15 november en 31 december 1953 heeft men geen opeising toegepast, maar heeft men gekozen voor het loodsen van schepen in groep waardoor er minder personeel nodig was. Daarnaast heeft men getracht om gepensioneerde Nederlandse loodsen in te schakelen, maar dit plan mislukte door de incompatibiliteit met het Nederlandse pensioenstelsel (zie R. GUBBELS, *La grève, phénomène de civilisation*, Brussel, ULB/Institut de sociologie Solvay, 1962, 35-37).

[48] Zie zeer uitgebreid P. HUMBLET en R. JANVIER, ‘(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector’, in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 350 e.v.

[49] Zie J. BAUWENS, ‘De staking van de diensten van de havenkapiteins te Antwerpen’, in B. BLANPAIN (ed.), *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire boekhandel, 1966, 25-38.

[50] Dd. 22 december 1994.



dienst en ‘die gerechtvaardigd wordt door het bestaan van een wettelijke loodsplicht en het beginsel van de vrije scheepvaart dat verdragsrechtelijk gewaarborgd is’. In zijn verslag stelt de auditeur<sup>[51]</sup> dat ‘eerbiedwaardige beginselen’ zoals het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst of het beginsel van de vrije scheepvaart te algemeen en onnauwkeurig zijn om op zichzelf een reden voor een stakingsverbod voor het loodspersoneel te zijn<sup>[52]</sup>. Hij voegt daar aan toe: ‘De overheid beschikt derhalve over geen wettelijk instrumentarium om tot de opeising van ambtenaren over te gaan’<sup>[53]</sup>. In het arrest<sup>[54]</sup> werd op dit aspect niet ingegaan; de vordering sneuvelde wegens het gebrek aan belang van de eisende partijen. Dit dossier kreeg nog een staartje voor de burgerlijke rechter. De werkgever had loon ingehouden voor de uren dat de loodsen waren opgeroepen maar niet hadden gewerkt. De loodsen contesteerden dit en beriepen zich op het feit dat zij het minimum aantal uren (149,5 uren per maand) hadden gepresteerd en dus recht hadden op hun volledige wedde. Zowel de rechtbank van eerste aanleg als het Hof van Beroep te Antwerpen meende dat de inhouding voor geweigerde uren moest worden gekwalificeerd als een sanctie waarvoor een wettelijke grondslag ontbrak<sup>[55]</sup>.

## Vredesclausules/protocol

In de particuliere sector worden in collectieve arbeidsovereenkomsten vaak zogenaamde vredesclausules opgenomen<sup>[56]</sup>. Het zijn beloftes om gedurende een bepaalde periode (meestal de looptijd van de cao) het werk niet neer te leggen. Daarnaast wordt in de regel ook een verplichting tot stakingsaanzegging geformuleerd. Dit impliceert dat de partijen zich ertoe verbinden om een bepaalde periode vóór het neerleggen van het werk hun intentie aan de werkgever te melden. Er zijn mij geen dergelijke clausules bekend in de drie voormelde paritaire comités. Maar zelfs indien men een aanzeggingsverplichting zou opnemen in de cao, dan nog is het effect hiervan vrij beperkt. De individuele werknemer is niet gebonden door de afspraken tussen de vakbonden en de werkgevers. In de publieke sector kent men geen vredesclausules. Hier tracht men hetzelfde effect te

[51] Verslag van Eerste Auditeur W. Van Noten, nr. A/A.62.257/IV-14.996 van 19 december 1996, 16 p.

[52] *Ibid.*, 13.

[53] *Ibid.*, 15.

[54] RvS 6 mei 2002, nr. 106.361.

[55] Rb. Antwerpen 13 mei 2002, onuitg., AR 96-12368-A en Antwerpen 27 oktober 2003, onuitg., AR 2002/AR/2227.

[56] Zie G. COX, ‘Grenzen aan het recht op collectieve actie’, in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 131 e.v.

bereiken door middel van de zogenaamde stakingsprotocollen<sup>[57]</sup>. Dit zijn afspraken over de werkneerlegging. Het is echter omstrede of ambtenaren hierdoor gebonden zijn<sup>[58]</sup>.

### Bemiddeling

In het geval van een conflict kan een beroep worden gedaan op het korps van de sociale bemiddelaars<sup>[59]</sup>. Tot voor kort konden deze alleen maar optreden voor wie onder het toepassingsgebied van een paritair comité ressorteerde. Recent werd de bemiddeling evenwel uitgebreid tot de publieke sector<sup>[60]</sup> zodat de bemiddelaars bv. ook in het geval van conflicten met loodsen of sluiswachters zouden kunnen worden ingeschakeld.

## 4. De actie(middelen)

### 4.1 Stakingen die niet gericht zijn tegen de werkgever

In principe zou dit hoofdstukje overbodig moeten zijn. Hierboven hebben wij er immers reeds op gewezen dat door het arrest *De Bruyne* het kwalificeren van stakingen achterhaald is. Bij elk majeur sociaal conflict duikt evenwel steeds opnieuw een aantal discussies op. Nergens in het Belgische en/of internationale recht is er immers een definitie te vinden van wat staking/collectieve actie 'is'. Het resultaat van deze existentiële lacune is dat een aantal actievormen niet als dusdanig wordt gekwalificeerd waardoor ze geen legitimiteit hebben, c.q. aanleiding kunnen geven tot sancties.

---

[57] Zie P. HUMBLET, 'Een kwarteeuw staking en uitsluiting: ideeën', in P. HUMBLET en I. VAN DE WOESTEYNE (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'elck wat wils'*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2013, 513-514.

[58] Bij het schrijven van deze bijdrage waren er een aantal publicaties hierover ter perse.

[59] J. ROMBOUTS, 'Verzoening en bemiddeling', in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 166 e.v.

[60] Zie G. COX en P. HUMBLET, 'De rechtspositie van de sociaal bemiddelaar: een historische schets', in M. RIGAUX en G. COX, *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen. Memorabilia Jan Rombouts*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 229 e.v.

## De politieke staking

Doordat tijdens nationale stakingen de havens worden platgelegd, worden deze stakingen vaak bestempeld als ‘politieke’ stakingen<sup>[61]</sup>. Ze zijn niet gericht tegen de werkgever, die de eisen sowieso niet kan inwilligen, waardoor hij dit als een dringende reden voor ontslag zou kunnen beschouwen. Voor ambtenaren ligt de zaak uiteraard anders. Als zij niet tegen de overheid mogen staken wil dat zeggen dat hun stakingsrecht volledig uitgehold wordt. De kans dat een staking als een politieke staking kan worden gekwalificeerd, is vrij klein. Wat de legitimiteit betreft, moeten we kijken naar het internationale recht.

Het *Committee on Freedom of Association*<sup>[62]</sup> maakt een duidelijk onderscheid tussen ‘strikes of a purely political nature’ (die buiten het toepassingsgebied van IAO-Verdrag nr. 87 vallen)<sup>[63]</sup> en stakingen die tot doel hebben een oplossing te zoeken voor problemen die het gevolg zijn van een door de overheid gevoerd sociaal beleid en een impact hebben op de levensstandaard<sup>[64]</sup>, zoals protest tegen loonmaatregelen van de regering<sup>[65]</sup>. Ook het *European Committee of Social Rights* lijkt een gelijkaardige stelling toegedaan. Collectieve acties vallen onder het toepassingsgebied van het Herziene Europese Sociaal Handvest voor zover het geen ‘zuiver’ politieke stakingen betreft<sup>[66]</sup>, i.e. acties die tot doel hebben de

---

[61] Zie P. HUMBLET, ‘Een kwarteeuw staking en uitsluiting: ideeën’, in P. HUMBLET en I. VAN DE WOESTEYNE (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: ‘elck wat wils’*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2013, 495-497.

[62] Zie ook B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, ‘Les principes de l’OIT sur le droit de grève’, *Revue Internationale du travail* 1998, nr. 137, 477-479.

[63] *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth edition, Genève, ILO, 2006, nr. 528.

[64] *Ibid.*

[65] A.Ph.C.M. JASPERS, *Nederlands stakingsrecht op een nieuw spoor?*, Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 33, Deventer, Kluwer, 2004, 53.

[66] *Conclusions II*, 27.

gevestigde orde omver te werpen. In België zijn stakingen echter – misschien op de acties tijdens de Koningskwesitie na<sup>[67]</sup> – reformistisch<sup>[68]</sup> en dus legitiem<sup>[69]</sup>.

### Solidariteitsstaking

Een ander heikel punt is de solidariteitsstaking<sup>[70]</sup>. Een voorbeeld moge dit illustreren. In juni 2013 brak er een sociaal conflict uit bij Logisport (dochter van Kantoennatie). Uit solidariteit werd ook bij andere vestigingen van KTN het werk neergelegd. De solidaire werknemers werden schriftelijk in gebreke gesteld. Zij werden aangemaand om het werk te hervatten met de waarschuwing dat de schade op hen zou worden verhaald. Later werden de recalcitrante arbeiders voor de rechtbank van eerste aanleg gedagvaard wegens rechtsmisbruik<sup>[71]</sup>. Dit werd verantwoord door het feit dat de werknemers geen persoonlijk belang hadden bij de actie en het disproportionele karakter ervan. Per staker werd er provisioneel een vergoeding van € 16.500 gevorderd. Uiteindelijk stopten de vijandelijkheden gestopt en moest de rechtbank zich hierover niet uitspreken. Deze zaak heeft verscheidene aspecten, maar de vraag is uiteraard of deelnemen aan een solidariteitsstaking een fout inhoudt. Op grond van het arrest *De Bruyne* lijkt me het antwoord *in casu* negatief, temeer omdat de bedrijven tot dezelfde groep behoorden. Ik voel me hierin gesterkt door het feit dat ook het *Committee on Freedom of Association*<sup>[72]</sup> waarschuwt dat het verbieden van een solidariteitsstaking (door de wetgever of via de rechtspraak) zou leiden tot misbruik (sic)<sup>[73]</sup>.

[67] Zie T. LUYCKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België*, II, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1985, 451, noot 7.

[68] Volgens toenmalig eerste-minister Gaston Eyskens had de staking een 'insurrectioneel en revolutionair' karakter (G. EYSKENS, *De memoires*, Tielt, Lannoo, 1993, 62. Ter linkerzijde wordt deze analyse niet gedeeld: bv. C. CASTORIADIS, 'La signification des grèves belges', in *La question du mouvement ouvrier*, tome 2, (écrits politiques, 1945-1997, II), Parijs, Ed. du Sandre, s.d., 393-397 (overdruk van *Socialisme ou Barbarie* n° 32), alsook de trotskist G. Dobbeleer in B. FRANCO, L. COURTOIS en P. TILLY, *Mémoire de la grande grève de l'hiver 1960-61 en Belgique*, Brussel, Le Cri, 2011, 326-327.

[69] Hoewel niet iedereen daarvan overtuigd is. Zie V. VANNES, *Le droit de grève*, Brussel, Larcier, 2013, 376-377.

[70] Zie P. HUMBLET, 'Een kwarteeuw staking en uitsluiting: ideeën', in P. HUMBLET en I. VAN DE WOESTEYNE (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'elck wat wils'*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2013, 497-499.

[71] Dagvaarding d.d. 27 juni 2013.

[72] Zie ook B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, 'Les principes de l'OIT sur le droit de grève', *Revue Internationale du travail* 1998, nr. 137, 479.

[73] *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth edition, Genève, ILO, 2006, nr.534.

Werknemers moeten dit soort actie kunnen voeren op voorwaarde dat de staking waarmee wordt gesympathiseerd *an sich* wettelijk is. Of een solidariteitsstaking geoorloofd is als er een supranationaal aanknopingspunt is, daarvan ben ik iets minder zeker. Deze problematiek komt in kapittel 5 aan bod.

## 4.2 Actiemiddelen

Werknemers mogen niet alleen het werk neerleggen, ze mogen ook 'actie voeren'. De grenzen daarvan zijn niet wettelijk bepaald waardoor er vaak discussie ontstaat over de legitimiteit van een of andere actievorm. Hierna komt een aantal acties aan bod die courant voorkomen.

### Schokstaking

Een tactiek die in het verleden door loodsen werd gebruikt, was het beperken van hun activiteiten tot een deel van de dagtaak. In de literatuur wordt dit meestal aangeduid als 'schokstaking'. Zowel de Internationale Arbeidsorganisatie<sup>[74]</sup> als het EHRM<sup>[75]</sup> sluiten tijdelijke werkonderbrekingen niet uit. Het Vlaams Personeelsstatuut gebruikt de term 'werkonderbreking', wat zowel kan wijzen op een volledige dagtaak als een deel daarvan.

### Wegblokkade<sup>[76]</sup>

Bij havenarbeiders is vooral de wegblokkade populair. Een belangrijke verkeersader wordt volledig versperd of het verkeer wordt door middel van een filterblokkade slechts mondjesmaat doorgelaten. Hinder die beperkt blijft tot een sit-in

---

[74] Ik leid dit af uit *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth edition, Genève, ILO, 2006, nr. 545. In dezelfde zin T. NOVITZ, *International and European Protection of the Right to Strike*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 273.

[75] EHRM, *Satilmis v. Turkije*, 2007.

[76] Zie P. HUMBLET, 'Een kwarteeuw staking en uitsluiting: ideeën', in P. HUMBLET en I. VAN DE WOESTEYNE (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'elck wat wils'*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2013, 501-502.

(i.e. de actievoerders gaan op de weg liggen en worden vervolgens door de orde-diensten verwijderd), is toegestaan op grond van artikel 10 EVRM<sup>[77]</sup>.

Als de actie in strijd is met artikel 406 Sw,<sup>[78]</sup> kan er evenwel sprake zijn van een misdrijf. Zo heeft de correctionele rechtbank van Gent geoordeeld dat dit het geval is wanneer het verkeer op een gevaarlijke wijze wordt belemmerd<sup>[79]</sup>. In een noot onder dit vonnis heeft P. Arnou o.a. gesteld dat een wegblokkade een redelijke uitoefening van het stakingsrecht kan inhouden als de actievoerders zich houden aan de consignes van de aanwezige politiediensten<sup>[80]</sup>. Het Antwerpse Hof van Beroep is deze redenering gevolgd<sup>[81]</sup>. Het Hof stelt dat een blokkade word beheerst door de artikelen 8 – 11 EVRM en dat een dergelijke actie kan mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan:

- de actie wordt vooraf aangekondigd;
- er werd over onderhandeld met de bevoegde autoriteiten;
- de politie is ter plaatse;
- het opzet is niet zozeer het belemmeren van het verkeer als wel ruchtbaarheid geven aan vakbondseisen;
- er zijn geen grensoverschrijdende aspecten.

[77] Zie P. HUMBLET, 'Grondrechten in de onderneming: (g)een contradictio in terminis?', in M. RIGAUX en W. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Actuele problemen van het arbeidsrecht* 5, Gent, Mys & Breesch, 1997, 383 waar wordt verwezen naar een standpunt van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens: Decision 13079/87 van 6 maart 1989, D&R, nr. 60, 256.

[78] 'Met (opsluiting van vijf jaar tot tien jaar) wordt gestraft hij die kwaadwillig het verkeer op de spoorweg, de weg, de binnenwateren of op zee belemmert door enige handeling die een aanslag uitmaakt op de verkeerswegen, de kunstwerken of het materieel, of door enige andere handeling die het verkeer met of het gebruik van vervoermiddelen gevaarlijk kan maken of die ongevallen kan veroorzaken bij het gebruik van of het verkeer met die vervoermiddelen. Buiten de gevallen van het vorige lid wordt met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden, en met geldboete van zesentwintig [euro] tot duizend [euro] gestraft hij die kwaadwillig het verkeer op de spoorweg, de weg, de binnenwateren of op zee belemmert door enig voorwerp dat een belemmering voor het verkeer met of voor het gebruik van vervoermiddelen uitmaakt. Met gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en met een geldboete van zesentwintig [euro] tot vijfhonderd [euro] wordt gestraft hij die, door enige andere handeling, kwaadwillig het verkeer dat gaande is op de spoorweg of op de weg, belet.'

[79] Rb. Gent 31 augustus 1993, RW 1995-1996, 605.

[80] P. ARNOU, 'Boze boeren, wilde stakers en ludieke pacifisten', RW 1995-96, 607.

[81] Antwerpen 28 oktober 2004, Soc.Kron. 2006, 383. Zie ook de commentaar J. PEE-TERS, 'Wegblokkades, grondrechten en de strafwet: een merkwaardige en delicate triade', Soc.Kron. 2006, 370-373.

Deze criteria sporen grotendeels met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in de zaak *Schmidberger*<sup>[82]</sup> [83].

Het blokkeren van waterwegen is dan weer een ander verhaal. Het Hof van Beroep te Antwerpen heeft geoordeeld dat het blokkeren van een nationale waterweg een overtreding is van artikel 37, tweede lid KB 15 oktober 1935 houdende het algemeen reglement van de scheepvaartwegen van het koninkrijk. Een staking van (zelfstandige) binnenschippers kon geen reden van verschoning zijn<sup>[84]</sup>. Het desbetreffende artikel werd echter opgeheven. Tijdens de schippersstaking van 2013 is – wat in de lijn der verwachtingen lag<sup>[85]</sup> – een Nederlandse binnenschipper naar de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg gestapt om vrije doorgang te verkrijgen onder verbeurte van dwangsom<sup>[86]</sup> [87].

## De bezetting

Het Arbeidshof te Antwerpen heeft zich in het verleden al twee maal moeten buigen over de bezetting van een schip. In 1984 betrof het Filipijnse zeelieden die achterstallig loon vorderden. Het Hof verleende een uitdrijvingsbevel omdat de werknemers ook via legale weg een vordering hadden kunnen instellen en bovendien was het voordeel van de werknemers disproportioneel t.o.v. het nadeel van de werkgever<sup>[88]</sup>. In 1997 werd de bemanning van de *Indian Express* opgedragen om binnen het uur het schip te verlaten. Daarnaast werd het de *International Transport Workers' Federation* (ITF) verboden om nog verder actie te

[82] HvJ C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich*, [2003].

[83] Zie evenwel het zogenaamde 'arrest Spaanse aardbeien': HvJ C-265/95 *Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Franse Republiek* (1997) waarin de Franse staat werd teruggefloten omdat actievoerders ongemoeid werden gelaten.

[84] Antwerpen 10 november 1981, *RW* 1981-82, 2167.

[85] Sinds het midden van de jaren tachtig is de tussenkomst van de rechter immers het middel bij uitstek voor werkgevers om zich te verzetten tegen blokkades allerhande. Ook hierover zijn reeds bibliotheken vol geschreven. Voor een recente analyse zie E. BREWAEYS, B. LIETAERT en K. SALOMEZ, 'Het kort geding bij collectieve arbeidsconflicten', in P. HUMBLET en G. COX, *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 206-229.

[86] Zie o.a. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20130424\\_00554861](http://www.standaard.be/cnt/dmf20130424_00554861)

[87] In principe had het parket kunnen vervolgen op grond van artikel 406 Sw. (zie supra) maar blijktbaar heeft men dat niet opportuun geacht.

[88] Arbh. Antwerpen 9 mei 1984, *Soc.Kron.* 1984, 605. Voor een kritische commentaar zie J. JACQMAIN, 'Occupation d'un navire et référé social', *Soc.Kron.* 1984, 611-615.

voeren/ondersteunen<sup>[89]</sup>. Met het feit dat dit eventueel ook een overtreding zou kunnen inhouden van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij werd geen rekening gehouden. Hoewel een enkeling opwerpt dat het recht van zeelieden om te staken ook impliceert dat zij het schip mogen bezetten (aangezien zij erop wonen)<sup>[90]</sup>, verwerpt de rechtsleer in de regel een bezetting van een schip. Dit is immers (o.a.)<sup>[91]</sup> een schending van het eigendomsrecht.

## Boycot

Hoewel boycot een vast begrip is in de maritieme wereld heeft het daar niet dezelfde betekenis als in het arbeidsrechtelijke discours<sup>[92]</sup>. Ooit werd boycot van producten, i.e. blacklisting<sup>[93]</sup>, gepropageerd als middel voor de sociale strijd<sup>[94]</sup>. Aangezien dat echter in strijd is met de artikelen 6 en 1133 van het Burgerlijk Wetboek<sup>[95]</sup> is het in de vergetelheid geraakt. Voor maritimisten is boycot synoniem met de strijd van ITF<sup>[96]</sup> tegen de *flags of convenience* (of *runaway flags*)<sup>[97]</sup>. De boycot betreft schepen (zogenaamde *ships of shame*) die onder een vlag varen waaronder het is toegestaan dat de bemanningen onderbetaald worden, er geen

[89] Voorz. arbrb. Antwerpen 24 april 1997, *Europees Vervoerrecht* 1997, 434.

[90] F. DORSSEMONT, '(25 jaar) Belgisch stakingsrecht. (Enkele) Europese perspectieven', in C. DEVOS en P. HUMBLET (eds.), *Arbeid versus Kapitaal. Een kwarteeuw stakingsrecht*, Gent, Academia Press, 2007, 188.

[91] Zie voor een uitgebreide analyse W. RAUWS, 'De bedrijfsbezetting', in M. RIGAUX en F. DORSSEMONT (eds.), *Vitale behoeften, essentiële dienste, minimumprestaties en stakingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 285-322. Wat zeelieden betreft zie *ibid.*, 316-317.

[92] Deze problematiek is ook al behandeld geworden in P. HUMBLET, *Belgian Labour Law Report*, in F. DORSSEMONT, T. JASPERS en A. VAN HOEK (eds.), *Cross-Border Collective Actions in Europe: A Legal Challenge*, Social Europe Series n° 13, Antwerpen, Intersentia, 2007, 99 e.v.

[93] A. GAUTIER, *Etude économique sur les coalitions d'ouvriers et sur les grèves*, Parijs, Librairie, Guillaumin, 1886, 45.

[94] Zie L. DE BROUCKERE, *Oeuvres choisies*, IV, Brussel, Fondation Louis de Brouckère, 1962, 352 (oorspronkelijk gepubliceerd in *Le Peuple* dd. 12 juni 1910).

[95] Zie C. DEL MARMOL, 'Le boycottage commercial en droit privé', *Ann.Dr.Liège* 1956, 79-162.

[96] Deze organisatie heeft een lange traditie van transnationale solidariteit/agitatie. Zie R. AUBRY en M. VERMOTE, 'Een zomer van agitatie aan de Antwerpse dokken in het teken van de internationale solidariteit. Juni-september 1896', *AMSAB-tijdingen* 1983, n° 1-2, 77-104.

[97] H. LIBERT, 'Boycot van schepen door syndicale acties', *Tijdschrift voor Vervoer & Recht* 1999, 132-135; H. LIBERT, 'Boycot van schepen door syndicale acties', in I. DE WEERDT (red.), *Grondbeginselen van Belgisch en Europees Zeerecht*, Antwerpen, ETL, 2008, 221-229.



of nauwelijks beperkingen gelden op het vlak van de arbeidsduur, er een loopje wordt genomen met de arbeidsomstandigheden aan boord, enz.<sup>[98]</sup> en die dus in feite drijvende *sweatshops* zijn. De middelen die worden gebruikt, zijn tweërlei. De eerste mogelijkheid is dat arbeiders aan de wal weigeren het schip te laden of te lossen. Een andere mogelijkheid is dat de schepelingen staken. In de hierboven vermelde zaak m.b.t. een bedrijfsbezetting heeft het Antwerpse arbeids-hof beslist dat de matrozen niet verplicht konden worden om weer aan het werk te gaan. Wat de gevolgen zijn van een dergelijke staking wordt bepaald via het toepasselijke vreemde recht. Hoe zit het echter met een boycot in een Belgische haven? De teneur van het 'maritimistisch' discours is dat dit niet door de beugel kan<sup>[99]</sup>. Dergelijke acties zijn o.a. in tegenspraak met het recht op vrije vaart. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de kortgedingrechter dergelijke acties beschouwt als een feitelijkheid. Dit leidt er dan toe dat hij beveelt dat de toegang tot de sluis moet worden gegarandeerd, dat loodsen en sleepboten ter beschikking worden gesteld<sup>[100]</sup> of dat de stakers het schip moeten verlaten en ITF wordt verboden bijstand te verlenen aan actievoerders<sup>[101]</sup>. De hiervoor vermelde rechtspraak is evenwel gedateerd. Zij stamt uit de periode voor de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest toen grondrechten voor de magistratuur *terra incognita* waren. Ik ben ervan overtuigd dat het stakingsrecht nu veel meer zou spelen. Er is echter een nieuwe factor die het moeilijk maakt om hierover een uitspraak te doen.

## 5. *Empire*

Normaliter had deze bijdrage hier afgerond kunnen worden. In 2007 wees het Europese Hof van Justitie evenwel twee arresten die een paradigmaverschuiving veroorzaakten in het denken over collectieve conflicten. Vakbondsmensen

---

[98] Zie <http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>

[99] Bv. I. CLINCK, 'Boycot van en staking op vreemde zeeschepen', in *Liber amicorum Lionel Tricot*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 119-140; F. DE CLIPPELE, 'Vrijwaring van scheepvaart. Ontzetting van schepen na bezetting door derden', *Eur.Vervoerr.* 1999, 609-611 (deze auteur besteedt ook aandacht aan de strafrechtelijke aspecten); F. DE CLIPPELE, 'Embargo, boycot en de scheepvaart', in *Liber amicorum Hubert Libert*, Antwerpen, Maklu, 1999, 77-79.

[100] Voorz. Rb. Antwerpen 21 januari 1977, *Eur. Vervoerr.* 1977, 103, en *RHA* 1977-78, 458 (Caroline Oldendorff); Voorz. Rb. Antwerpen 7 maart 1977, *RHA* 1977-78, 357 (Hinrich Oldendorff); Voorz. Rb. Antwerpen 18 december 1977, *Eur.Vervoerr.* 1978, 49 (St. Marcos).

[101] Voorz. Arbrb. Antwerpen 24 april 1997, *Eur. Vervoerr.* 1997, 434 (Indian Express).

beschouwen de rechtspraak inzake *Viking*<sup>[102]</sup> en *Laval*<sup>[103]</sup> als een frontale aanval op het stakingsrecht. Voor anderen is het louter een toepassing van het principe van het vrije verkeer van goederen en diensten<sup>[104]</sup>.

*Viking* betrof een FOC-campagne. *Viking-line* is een vennootschap naar Fins recht die o.a. ferryverbindingen exploiteert tussen Tallinn en Helsinki. Omdat de personeelskosten te hoog opliepen, werd met het idee gespeeld om schepen om te vlaggen. Als reactie hierop stuurde ITF een circulaire rond waarin tot een vorm van boycot werd opgeroepen. Toen Estland lid werd van de Europese Unie was de reder van plan om uit te vlaggen naar deze lidstaat. Omdat de circulaire nog steeds van kracht was, werd op grond van het gemeenschapsrecht een vordering tegen ITF ingesteld voor een Engelse rechtbank. Hierbij werd gevraagd de intrekking van de circulaire te bevelen. In eerste aanleg kreeg de werkgever gelijk. In hoger beroep werd een aantal prejudiciële vragen gesteld.

Het Europese Hof erkent het recht om collectieve actie(s) te voeren<sup>[105]</sup> en stelt dat dit een grondrecht is dat integraal deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht<sup>[106]</sup>, maar... dit recht moet worden afgewogen tegen het gemeenschapsrecht. Het Hof stelt vast dat de ITF-circulaire een beperking is van de vrijheid van vestiging<sup>[107]</sup>. De vraag is dan of deze beperking gerechtvaardigd is. Dat kan, maar dan moet er wel aan bepaalde voorwaarden voldaan zijn. Zo moeten de eisen betrekking hebben op de 'bescherming' van werknemers (i.e. bestrijden van sociale dumping), mogen doel/middelen niet disproportioneel zijn en mogen ze niet verder gaan dan voor het doel noodzakelijk is. Het komt weliswaar aan de nationale rechter toe om hierover te oordelen, maar deze krijgt wel richtlijnen mee<sup>[108]</sup>. *In casu* werd o.a. gesteld dat de staking het *ultimum remedium* moest zijn<sup>[109]</sup>. *Roma locuta*.

[102] HvJ C-438/05, *Viking* (2007).

[103] HvJ C-341/05, *Laval* (2007).

[104] De desbetreffende commentaren zijn niet te tellen en meestal ook sterk ideologisch gekleurd. We besparen de lezer dan ook een bloemlezing. Wat het fenomeen van de transnationale stakingen betreft zie F. DORSSEMONT, '(25 jaar) Belgisch stakingsrecht. (Enkele) Europese perspectieven', in C. DEVOS en P. HUMBLET (red.), *Arbeid vs. Kapitaal. Een kwarteeuw staking(srecht)*, Gent, Academia Press, 2007, 145-194; F. DORSSEMONT, T. JASPERS en A. VAN HOECK (eds.), *Cross-Border Collective Actions in Europe: A Legal Challenge*, Social Europe Serie n° 13, Antwerpen, Intersentia, 2007, 481 p.

[105] HvJ C-438/05, *Viking* (2007), §43.

[106] *Ibid.*, §44.

[107] *Ibid.*, §74.

[108] *Ibid.*, §80 e.v.

[109] *Ibid.*, §87.

Belangrijk is dat het Hof van Justitie een logica heeft toegepast die voordien niet voor mogelijk werd gehouden. Het stakingsrecht moet wijken voor Europees-rechtelijke principes. Deze imperialistische visie was echter niet volledig nieuw. In het arrest *Levy* uit 1993 was al gesteld dat een EU-richtlijn voorrang heeft op een verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie<sup>[110]</sup>. De vraag is dan ook niet *of*, maar *hoe* Europa zich zal bemoeien met het stakingsrecht. Er werd reeds een poging gedaan door middel van de zogenaamde Monti-II-Verordening<sup>[111]</sup> waarin een aantal principes geformuleerd werd om transnationale stakingen in 'goede' banen te leiden. Het ontwerp werd afgevoerd, maar hoelang zal het duren voor er een nieuw project ter tafel ligt? Het is ook niet duidelijk of het Europese Hof van Justitie zijn standpunt zal bijsturen. Immers, zelfs fervente aanhangers van de Handelsfederatie (sic) hebben (voorzichtige) kritische bedenkingen geuit<sup>[112]</sup>.

Als men rekening houdt met de enorme financiële belangen die op het spel staan, ligt het voor de hand dat het Europese recht een nieuwe invalshoek zal worden voor advocaten/*union busters*. Waartoe dit zal leiden, is niet onmiddellijk duidelijk. Zullen schepen onder Europese vlag in het geval van collectieve actie(s) geloodst moeten worden? Mogen de sluisen in dat geval wel geblokkeerd worden? Is het dan geen logische stap dat aansprakelijkheidsvorderingen tegen vakbonden moeten kunnen worden ingediend? En zo ja, impliceert dit niet dat Belgische werknemersorganisaties rechtspersoonlijkheid moeten aannemen? En als de wetgever tussenbeide komt, hoe zal/kan de architectuur van een stakingsreglementering er dan uitzien?

## 6. Krachtlijnen van een stakingswet

Op havenarbeiders is de Prestatiewet al van toepassing. Een verdere inperking van hun actiemogelijkheden lijkt moeilijk. Een minimale dienstverlening waarbij een aantal prestaties verplicht zou worden verricht, is geen oplossing. Dit zou maar een druppel op een hete plaat zijn. Ook het nut van de tussenkomst van de rechter is voor discussie vatbaar. Een rechter kan stakende werknemers misschien wel verplichten om werkwilligen niet te hinderen. Hij beschikt echter niet over middelen om actievoerders te verplichten om aan het werk te gaan. Artikel

[110] HvJ C-158/91, *Levy* (1993).

[111] Com2012(130 final) van 21 maart 2012.

[112] Zie S. PRECHAL en S. DE VRIES, 'Viking/Laval en de grondslagen van het internemarktrecht', *SEW* 2008, 438-440.

1385bis Ger. W. verbiedt immers het gebruik van een dwangsom ter nakoming van arbeidsovereenkomsten<sup>[113]</sup>. Voor loodsen, sluiswachters e.d. lijkt er meer ruimte te bestaan voor reglementering.

In het verleden werden activiteiten in de haven weliswaar niet beschouwd als *essential services*<sup>[114]</sup>, maar havenarbeid *sensu lato* is wel ‘*an important public service in which a minimum service could be required in case of a strike*’<sup>[115]</sup> zodat beperkingen moeten kunnen. Hoe zou dit kunnen worden ingevuld? Een voorwaardelijk stakingsrecht naar analogie met de regelgeving die van toepassing is op de politie, behoort tot de mogelijkheden<sup>[116]</sup>. Dit zou als volgt vertaald kunnen worden:

- verplichting tot stakingsaanzegging. Wilde stakingen worden zo uitgesloten. De reders krijgen de mogelijkheid om hun schepen af te leiden naar andere havens en de schade te beperken;
- afkoelingsperiode: de staking wordt het ultimum remedium. Partijen moeten eerst rond de tafel gaan zitten. Alleen wanneer de gesprekken mislukken mag tot staking worden overgegaan;
- minimumprestaties worden vastgelegd.

Sommige ingrepen kunnen een fragmentering van het sociaal overleg veroorzaken. Ik illustreer dit aan de hand van de loodsen. Binnen het sociaal overleg worden zij als Vlaamse ambtenaren behandeld. Er worden met hen geen gesprekken ‘op maat’ gevoerd. Zij vallen dus buiten het reguliere sociaal overleg<sup>[117]</sup>. Dienaangaande heeft de Beroepsvereniging van Loodsen in 2006 een klacht<sup>[118]</sup> ingediend bij het *Committee on Freedom of Association*. Het comité zag hierin geen graven, maar adviseerde toch om de loodsen meer te betrekken. Als de inzet door Europa wordt verhoogd, is de kans groot dat men zal trachten om conflicten in de kiem te smoren. Dit zou men in het geval van de loodsen kunnen doen door hen

---

[113] Zie W. RAUWS, ‘De dwangsom en de openbare ordehandhaving bij collectieve arbeidsconflicten’, in M. RIGAUX (ed.), *Bedrijfsluitings- en arbeidsconflictenrecht*, Brugge, die Keure, 1988, 221-264.

[114] *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth edition, Genève, ILO, 2006, §587.

[115] *Ibid.*, §616.

[116] Zie P. HUMBLET en R. JANVIER, ‘(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector’, in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 347-348.

[117] Zij zetelen alleen in de Gemengde Werkgroep Loodsen.

[118] Case n° 2529. *Complaint against the Government of Belgium presented by the Professional Association of Maritime Pilots*.

niet langer aan de zijlijn van het sociaal overleg te zetten. Om dit te bewerkstelligen zou het vakbondsstatuut *pour les besoins de la cause* wel eens kunnen worden aangepast, waardoor het oligopolie van de zogenaamde kleurenvakbonden wordt doorbroken.

## Uitleiding

De uitspraak van het Hof van Justitie van 11 december 2014 waarbij de Spaanse wetgeving m.b.t. havenarbeid die gelijkenissen vertoont met de Wet Major, strijdig werd verklaard met artikel 49 VWEU<sup>[119]</sup>, is waarschijnlijk dé trigger voor de nodige sociale onrust met alles erop en eraan. Hierbij zullen economische belangen ernstig in het gedrang komen. De zin om aan het stakingsrecht te morelen zal groot zijn, de (re)acties waarschijnlijk navenant. Kortom, een triestige geschiedenis eigenlijk<sup>[120]</sup>.

---

[119] HvJ C-576/13, *Commissie v. Spanje* (2014).

[120] Kopij afgesloten op 31 december 2014.



# 12 | De regionalisering van de binnenvaart na de zesde staatshervorming

## *Enige beschouwingen*

Marc De Decker\*

### 1. Inleiding

Het waterwegennet van de Europese Unie vertegenwoordigt ongeveer 30.000 kilometer, het Belgisch waterwegennet iets meer dan 1.500 kilometer<sup>[1]</sup>. Dit waterwegennet vervult een belangrijke rol in het kader van de doorvoer van goederen, een rol die bij de verwezenlijking van de aansluiting op het Seinebekken nog zal worden versterkt. Vervoer over de binnenwateren wordt binnen de internationale en Europese context omwille van zijn milieuvriendelijk karakter terecht beschouwd als een zeer valabel alternatief voor het vervoer over de weg<sup>[2]</sup>. Daartoe is van essentieel belang dat de hardware, de infrastructuur, en de software, de regelgeving m.b.t. het gebruik van de infrastructuur voor scheepvaartdoeleinden, goed op elkaar afgestemd zijn. Wat de hardware betreft, werden zowel op internationaal niveau, d.m.v. het AGN-Verdrag<sup>[3]</sup>, als binnen de EU context d.m.v.

---

\* Advocaat aan de balie te Antwerpen.

[1] Zie desbetreffend: ITB website: <http://www.itb-info.be/>

[2] White Paper European Transport Policy for 2010: Time to Decide, COM(2001) 370def.

[3] European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance (AGN), gesloten te Genève op 19 januari 1996 (*UNTS*, vol. 2072, 313). Het akkoord legt de infrastructurale en operationele parameters vast voor waterwegen van internationaal belang (E-waterwegen) en is op 26 juli 1999 in werking getreden. Het akkoord was echter niet door België getekend, omdat een aantal bepalingen van het Verdrag voor België op dat ogenblik niet aanvaardbaar waren (zie Memorie van Toelichting, Ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt te Genève op 19 januari 1996, Vlaams Parlement; 2013-2014, nr. 2426, nr. 1, 11). In 2012 werd tussen de gewesten overleg opgestart met het oog op instemming met het Verdrag (zie: Verslag namens de Commissie voor de buitenlandse betrekkingen en voor de landsverdediging bij het Wetsontwerp houdende instemming met

de TEN-T Verordening<sup>[4]</sup> voorschriften vastgesteld, die beogen de veiligheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur te optimaliseren. Omgekeerd werden eveneens op internationaal als op EU niveau heel wat voorschriften vastgesteld die beogen de veiligheid van de scheepvaart, zowel tussen schepen onderling als t.a.v. de infrastructuur waarvan gebruik wordt gemaakt en het milieu, te verzekeren<sup>[5]</sup>.

Onverminderd de internationale en Europese context binnen dewelke daartoe regels worden vastgesteld, is de implementatie ervan bij uitstek een taak van de staten zelf. De wijze waarop staten hieraan gevolg geven, verschilt van staat tot staat. In het kader van deze bijdrage wordt nader ingegaan op het algemeen bevoegdheidskader waarbinnen de regelgeving inzake vervoer en verkeer over binnenwateren in België geregeld is, inzonderheid in het licht van de regionalisering van de binnenvaart door de Zesde Staatshervorming<sup>[6]</sup>. Bij deze laatste werden een aantal federale bevoegdheden inzake binnenvaart aan de gewesten overgedragen en werd aldus het reeds eerder bestaande pakket van gewestelijke bevoegdheden, substantieel uitgebreid. Alvorens in te gaan op de nieuwe gewestbevoegdheden sedert de Zesde Staatshervorming, zal voor een goed begrip ervan eerst even worden stilgestaan bij de bevoegdheden die reeds eerder in 1988 aan de gewesten waren toegewezen.

---

het Europees Verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), gedaan te Genève op 26 mei 2000, *Gedr.St.*, Senaat, zitting 2012-2013, 27.11.2012, nr. 5-1802/4). Door Vlaanderen werd met het AGN-Verdrag ingestemd bij Decreet van 25 april 2014, *BS* 25 april 2014.

[4] Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU, *Pb.L.* 348, 20 december 2013, 1.

[5] Zie desbetreffend uitvoerig de regelgeving besproken bij: M. DE DECKER, *Beginselen van Europees Internationaal Rivierenrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2014, randnrs. 1657-1753.

[6] Bijzondere Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014. Voor een bespreking ervan, zie: J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 1032p en wat betreft de regionalisering van de binnenvaart, de bijdrage aldaar van B. MARTEL, 'Bevoegdheden, middelen en instellingen inzake mobiliteit en verkeersveiligheid', (693-738), 716-720.; A. ALLEN e.a., *De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid*, Die Keure, 2013, 653p. en de bijdrage aldaar van D. VAN EECKHOUTTE, 'De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid', 457-477.



## 2. De bevoegdheidsverdeling voor de bijzondere wet m.b.t. de zesde staatshervorming

### 2.1 De op grond van art. 6 §1, X BWHI 1988 aan de gewesten toegewezen bevoegdheden

Op grond van art. 6 §1, X, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI), zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988<sup>[7]</sup> – hierna BWHI 1988 –, werden een ganse reeks aangelegenheden inzake het gebruik van de waterwegen, havens en hun aanhorigheden aan de gewesten toegewezen. Art. 6 §1, X BWHI 1988 wijst in het algemeen aan de gewesten de bevoegdheden toe ‘wat betreft vervoer en openbare werken’ en dit onder meer voor:

2° de waterwegen en hun aanhorigheden;

2°bis het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen<sup>[8]</sup>;

---

[7] BS 13 augustus 1988. Voor wat het Brusselse Gewest betreft, zie art. 4 Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, BS 14 januari 1989, err. BS 16 maart 1989. Voor een bespreking van de regionalisering van een aantal aangelegenheden inzake vervoer en openbare werken in 1988, zie: E. VAN HOOYDONK, ‘Goederenvervoer algemeen’ in *Kluwer Transportgids*, 1996, nr. 2.1.3.5, 186p.

[8] Deze bepaling werd in de bijzondere wet opgenomen ingevolge een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State (L. 21.550/9) van 22 juni 1992 bij een voorontwerp van organieke ordonnantie voor het wegennet in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waarin de Raad van State stelde dat de bevoegdheid die aan de gewesten was toegekend onder de titel ‘openbare werken en vervoer’ hen echter niet de bevoegdheid gaf om ‘eigendomsproblemen te regelen die verband houden met het wegennet’, om ‘de openbaardomeinregeling’ vast te stellen en om ‘de administratieve politie over het wegennet’ te regelen (zie hierover G. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, *De nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, Die Keure, 1994, 97, met verwijzing naar het advies van de Raad van State, afd.wetg., 22 juni 1992, L. 51.550/9; R.v.St., afd.wetg., L. 23.178/8, 7 juni 1994, inzake het voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie en de werking van de loodsdiens van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods’). Het Grondwettelijk Hof is dit standpunt bijgetreden in zijn arrest nr. 5/96 van 18 januari 1996, overweging B2. Deze bepaling stelt wel de gewesten in de mogelijkheid om de wetgevingen te wijzigen of één te maken, die het statuut van de waterwegenis regelen, zoals de begrenzing, rangschikking, beheer, domanialiteit, vergunningen voor privégebruik, bestraffing van de inbreuken, enz. Uit deze bepaling putten de gewesten ondermeer de bevoegdheid om de erfdiensbaarheid van voet- en jaagpad te regelen (E. VAN HOOYDONK, *Kluwer Transportgids*, 2.1.3.5/44).

3° de havens en hun aanhorigheden;

4° de zeekering;

5° de dijken;

6° de veerdiensten;

9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee;

Tot de bevoegdheden van de Raden in de aangelegenheden opgesomd in art. 6 BWHI behoort het aannemen van bepalingen en andere maatregelen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van die bevoegdheden (art. 8 BWHI). Tevens omvatten deze bevoegdheden de bevoegdheid tot regeling van de eventuele rechten en heffingen, evenals het recht om ze te innen<sup>[9]</sup>.

---

[9] Zie: Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Gedr.St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, 17; alsook het Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de regeling van conflicten, *Gedr.St.*, Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/6, 149. De regeling van het maritiem voorrecht voor scheepvaartrechten behoort echter tot het bevoegdheidsdomein van de federale overheid.

Om de uitoefening te verzekeren van deze nieuwe bevoegdheden werden de waterwegen<sup>[10]</sup>, ongeacht hun gabariet<sup>[11]</sup>, de havens<sup>[12]</sup> en hun aanhorigheden<sup>[13]</sup>

[10] Het concept waterweg in art. 6 §1, X omvat zowel de onbevaarbare waterlopen als de (natuurlijke en kunstmatige) bevaarbare waterwegen en alles wat nodig is voor het beheer en de exploitatie ervan (M.v.T., *Gedr.St.*, nr. 516/1, 13; zie ook Grondwettelijk Hof, arrest 97/2 van 16 januari 1997 inzake het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende het brevet van havenloods, *BS* 5 februari 1997). Op grond van art. 57 Bijz. Financieringswet 16 januari 1989 werden de waterwegen en hun aanhorigheden alsmede de grote waterbouwkundige werken van rechtswege en zonder vergoeding aan de aan de drie gewesten overgedragen naargelang van hun ligging (zie KB 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaams Gewest (*BS* 6 november 1992); KB 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*BS* 30 oktober 1992); KB 2 februari 1993 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Waalse Gewest (*BS* 4 maart 1993)). De lijsten daarbij gepubliceerd zijn echter louter informatieve, niet juridisch bindende, lijsten. Zo behoort ook het niet vermeld kanaal Passendale-Nieuwpoort tot de aan het Vlaamse Gewest overgedragen waterwegen. Er weze volledigheidshalve opgemerkt dat hoewel de M.v.T. ook de onbevaarbare waterlopen noemt, deze reeds werden geregionaliseerd door de oorspronkelijke Bijzondere Wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid van de gewesten ter zake is overigens niet deze inzake openbare werken en vervoer, maar wel deze inzake landinrichtingen en natuurbehoud (art. 6, §1, III, 8° BWHI).

[11] Bij de bespreking van het wetsontwerp was een amendement ingediend om van de bevoegdheid van de gewesten uit te sluiten de waterwegen bevaarbaar door schepen van meer dan 1.350 ton. Ter verantwoording werd ingeroepen dat in geen enkele federale Staat de bevoegdheid over de grote waterwegen en navigatie en veiligheid in territoriale wateren onttrokken wordt aan de federale autoriteit (zie Verslag, *o.c.*, *Gedr.St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 120).

[12] Zie art. 1.1 b KB 2 februari 1993 tot vaststelling van de lijst van de havens en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest, *BS* 4 maart 1993. De gewesten zijn niet enkel bevoegd voor de havens die nominatim werden vermeld in de toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet van 1988, te weten de havens van Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende, maar ook voor de kleinere zee- en binnenhavens. Deze laatste werden echter geregionaliseerd in hun hoedanigheid van aanhorigheden van de waterwegen, zodat de grondslag van de gewestelijke bevoegdheid de algemene bevoegdheid inzake de waterwegen is (zie E. VAN HOOYDONK, *Beginselen van havenbestuursrecht*, Die Keure, 1996, 44, nr. 30). De marinehavens werden echter niet geregionaliseerd, daar het in het algemeen niet de bedoeling was de infrastructuur gebonden aan de burgerlijke en militaire defensie van het land te regionaliseren (zie *Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 13). Voor de geregionaliseerde havens die de grenzen van één gewest overschreden was bovendien een bijzondere regeling voorzien (zie M.v.T., *Gedr.St.*, B.Z. 1988, nr. 516/1, 14).

[13] In de bijzondere wet werd het begrip 'aanhorigheden' niet nader bepaald, al was hierop herhaaldelijk aangedrongen (zie de amendementen nr. 90 (inzake waterwegen) en 91 (inzake havens) van de heer Van Mechelen, *Gedr.St.*, B.Z. 1988, nr. 516/8, 11). Voor wat de aanhorigheden van de havens betreft, kan verwezen worden naar het in vorige voetnoot aangehaald KB Onder de aanhorigheden van een waterweg wordt, blijkens de Memorie

overgedragen aan de gewesten op wiens grondgebied zij gelegen zijn, werden de overheidsinstellingen die in één enkel gewest waren gevestigd, en waarvan de taken deel uitmaakten van de integraal overgedragen bevoegdheid, van rechtswege en zonder ontbinding, onder het gezag van het betrokken gewest gebracht<sup>[14]</sup> en werden tevens overeenkomstig art. 12 BWHI de betrokken personeelsleden van de federale overheid overgeheveld naar de gewesten<sup>[15]</sup>.

In de gedachtegang van de bijzondere wetgever betreft de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer een beheersbevoegdheid in de ruime zin van het woord, kaderend in de filosofie om de bevoegdheden van de gewesten uit te breiden en hen homogene, volledige bevoegdheidspakketten toe te kennen<sup>[16]</sup>. Hieruit volgt dat, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, de Grondwetgever en de bijzondere wetgever moeten geacht worden

---

van Toelichting, verstaan 'deze elementen die de waterweg in stand houden en bijdragen tot de waterhuishouding, de voorziening van (industriële) water en al wat nodig is voor de scheepvaart' (M.v.T., *Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 14). Volgens de M.v.T. zijn de 'constructies die nodig zijn voor de instandhouding, het gebruik, de scheepvaart, en de exploitatie' onder meer:

- sluisen, liften, hellende vlakken, stuwen, pompstations, spaar- en overloopbekkens;
- bedieningsposten, sluiswachterwoningen, bijhorende gebouwen en magazijnen alsmede dienstvaartuigen;
- de oevers of dijken en eventuele grachten achter een dijktaald;
- voet- en jaagpaden, loopbruggen, vaste en beweegbare bruggen;
- meerpalen, geleide inrichtingen, signalisatie;
- aanlegplaatsen, dokken, laad- en losvoorzieningen, aanlegbolders en kaaimuren;
- meetinstallaties voor waterpeil, debiet, stroomsnelheid en waterkwaliteit;
- de wateroppervlakken, die rechtstreeks in verbinding staan met de hoofdwaterweg en speciaal gebouwd zijn voor de scheepvaart of de industrie, insteedokken en vluchthavens;
- oude kanaalarmen die niet meer gebruikt worden als gevolg van rechtgetrokken of verbrede waterwegen;

[14] Uitzondering hierop vormden het Centraal Bureau voor Benodigdheden en de Regie der Gebouwen (zie Verslag, *o.c.*, *Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, 151).

[15] Zie KB 25 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop de personeelsleden van de ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven. De Bijlagen van dit KB geven een overzicht van (ondermeer) de diensten van de Ministeries van Verkeerswezen en Openbare Werken, die integraal (Bijlage I), quasi integraal (Bijlage II) en gedeeltelijk (Bijlage III) zijn overgedragen. De bestuurlijke maatregelen inzake het personeel van de Dienst voor de Scheepvaart en de NV Maatschappij voor de Brugse Zeevaartinrichtingen, die thans onder het Vlaamse Gewest ressorteren, zijn geregeld in Titel II Decreet 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, *BS* 21 december 1990.

[16] M.v.T., *o.c.*, nr. 516/1, 13; zie ook Grondwettelijk Hof, arrest 97/2 van 16 januari 1997 inzake het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende het brevet van havenloods, *BS* 5 februari 1997.

aan de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de toegewezen bevoegdheden en dat, behoudens andersluidende bepalingen, de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gewesten heeft overgedragen<sup>[17]</sup>. Enige restrictie is dat deze bevoegdheden door de gewesten slechts kunnen worden uitgeoefend voor het grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn (art. 2 en 19, §3 BWHI)<sup>[18]</sup>.

Hiermee was echter nog niet klaar gesteld wat precies onder deze 'beheersbevoegdheid in de ruime zin' dient te worden verstaan. In het waterstaatsrecht wordt klassiek onder beheer verstaan 'de zorg voor de instandhouding, beschikbaarheid, vrijheid en veiligheid van het (fluviaal en maritiem) openbaar domein, of m.a.w. van de havens, waterwegen en hun aanhorigheden'<sup>[19]</sup>. Dit beheer omvat daarbij zowel het waterhuishoudkundig beheer – onder meer waterbeheersing en waterkering – als het scheepvaartkundig beheer gerelateerd aan de specifieke geschiktheid voor de scheepvaart. Dit laatste beheer behelst de zorg voor het waarborgen van de betrouwbaarheid en veiligheid van de waterwegen, hetgeen onder meer omvat het onderhouden van de waterweg en zijn aanhorigheden, kortom het verzekeren van de 'good navigation status'<sup>[20]</sup>, waartoe niet limitatief

[17] Zie: Grondwettelijk Hof, 16 januari 1997, arrest 97/2 inzake het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, r.o. B.3.1, BS 5 februari 1997. Dit uitgangspunt vindt steun in de voorbereidende werken van de BWHI (zie: *Gedr.St.*, Senaat, Bijzondere Zitting, 1988, nr. 405/2, 54) en werd in de rechtsleer bijgetreden (zie: P. GILLIAUX, 'Aperçu de méthodes d'interprétation des règles répartitives de compétences' in *Présence du Droit public et de l'homme. Mélanges offertes à Jacques Vêlu*, II, Brussel, Bruylant, 1992, 1047-1048, nrs. 5-6).

[18] Om bevoegdheidsconflicten te vermijden alsook incoherenties in het beleid van de verschillende gewesten zijn samenwerkingsmechanismen voorzien tussen de verschillende gewesten onderling, in die zin dat de Gewestregeringen overleg dienen te plegen over de waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken (art. 6, §2, 3°). Voorts zijn samenwerkingsvormen voorzien onder vorm van samenwerkingsakkoorden. Met name is uitdrukkelijk bepaald dat de gewesten samenwerkingsakkoorden dienen te sluiten voor de regeling van aangelegenheden die betrekking hebben 'op de hydrologie en de waterbeheersing op waterwegen die de grenzen van het Gewest overschrijden, op de te beslissen werken en de te nemen maatregelen door een Gewest, waarvan de inwerkingtreding of de afwezigheid schade zouden kunnen veroorzaken in een ander Gewest' (art. 92bis, §2a BWHI) alsook voor de regeling van aangelegenheden die betrekking hebben 'op de vakken van wegen en de panden van waterwegen die de grenzen van een Gewest overschrijden en op de havens die zich op het grondgebied van meer dan één Gewest bevinden.' (art. 92bis, §2b BWHI).

[19] B. DE GOEDE, *Het beheer in het waterstaatsrecht*, diss., 1951, 84.

[20] I.v.m. de 'good navigation status' mede binnen de internationale en Europeesrechtelijke context, zie: DE DECKER, *o.c.*, randnrs. 1593-1603.

onder meer kunnen worden gerekend het ruimtelijk indelen van de waterweg, het aanbrengen van signalisatie, het herstellen, uitrusten en bedienen van sluisen, stuwen en bruggen, met inbegrip van de doorvaart ervan. Ook het vrijwaren van de integriteit van de waterweg behoort evident tot deze beheersbevoegdheid. Dit verklaart ook waarom de heffing van scheepvaartrechten deel uitmaakt van de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid, nu deze rechten precies het correlatief vormen van de verplichting van de beherende overheid om de betrouwbaarheid en veiligheid van de waterwegen te garanderen.

De geschetste overdracht van bevoegdheden was wel exclusief, maar omvatte niet alle bevoegdheden. Op grond van de BWHI anno 1988 bleef de federale overheid immers bevoegd voor:

- de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen, havens, waterwegen, dijken, luchthavens en vliegvelden, waarover tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg moet worden gepleegd (art. 6 §3, 4° BWHI)<sup>[21]</sup>;
- de planning, functionaliteit en de comptabiliteit van het waterwegennet (art. 6 §3 bis, 2° BWHI)<sup>[22]</sup>;
- het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (art. 6 §4, 3° BWHI);

Voor de eerste twee aspecten dient tussen de bevoegde federale overheid en de gewesten overleg gepleegd, terwijl m.b.t. het derde aspect de gewestregeringen bij het ontwerpen van deze bepalingen dienen betrokken te worden<sup>[23]</sup>.

[21] Beoogd wordt de vastlegging van bouwtechnische voorschriften, die een minimum aan continuïteit en uniformiteit van de infrastructuur moeten waarborgen over de Gewestgrenzen heen (M.v.T., *Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 20). Inzake waterwegen heeft het aspect veiligheid onder meer betrekking op minimale veiligheidsnormen met betrekking tot het voorkomen van overstromingsgevaar en de veiligheid voor de scheepvaart ten overstaan van bvb. Dijken (kruinhoogte, breedteopbouw), overstromingsbekkens en stuwen (afmetingen, opbouw, kwaliteit) en sluisen (E. VAN HOOYDONK, 'Goederenvervoer in het algemeen' in *Transportgids*, 2.1.3.5/8).

[22] Het betreft een materie waarvoor de federale overheid niet alleen bevoegd is (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, 23).

[23] Art. 6 §4 BWHI, zoals gewijzigd bij wet van 16/30 juli 1993, art. 127, in werking getreden op 30 juli 1993. Voor wat de wijze van deze betrokkenheid betreft, zie Protocol van 10 november 1994 tot regeling van de betrokkenheid van de Executieven bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, BS 30 november 1994. Er dient op gewezen dat de BWHI enkel de betrokkenheid van de gewesten

T.a.v. wat precies diende te worden verstaan onder de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, bevatte de Memorie van Toelichting bij het toenmalig wetsontwerp slechts zeer schaarse informatie. Met name beperkte deze toelichting zich tot een veel te algemene en geheel ongenueanceerde<sup>[24]</sup> verduidelijking van wat onder de termen 'algemene politie' diende verstaan te worden, te weten<sup>[25]</sup> 'de politiereglementen van toepassing op de vervoerswijzen, zoals:

- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar;
- de politie van de zeevaart en de luchtvaart.'

In het licht daarvan behoeft het weinig verwondering dat de precieze draagwijdte van deze federaal gebleven bevoegdheid, inzonderheid de afbakening van enerzijds de toegewezen beheersbevoegdheid aan de gewesten en anderzijds de federale bevoegdheid inzake de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, herhaaldelijk aanleiding heeft gegeven tot interpretatiegeschillen<sup>[26]</sup>. Deze hebben geleid tot een nadere begrenzing van de

---

voorziet voor wat betreft het ontwerpen van de reglementen, niet m.b.t. de uitvoering ervan. Wel werd de betrokkenheidsregel exhaustief geïnterpreteerd. Zo moesten op grond van deze bepaling de Gewesten bv. betrokken worden bij het opmaken van de regels inzake teboekstelling, registratie en inschrijving van binnenschepen (Advies Afd.W. R.v.St., *Gedr.St.*, Kamer, 1989-90, nr. 1207/1, 6-9) en de verzameling van statistisch materiaal dat bekomen wordt n.a.v. het afgeven van vaarvergunningen (*Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 14).

[24] Zo was bv. in het algemeen reglement van de scheepvaartwegen, waaraan in de M.v.T. werd gerefereerd, een volledige titel besteed aan de materie van de scheepvaartrechten, waarvan uitdrukkelijk elders in de M.v.T. benadrukt was dat de heffing van scheepvaartrechten een gewestelijke aangelegenheid was. Omgekeerd betekende het gegeven dat enkel het algemeen reglement van de scheepvaartwegen werd genoemd, niet dat voorschriften die in andere scheepvaartreglementen zijn opgenomen, daarom niet onder deze federaal gebleven bevoegdheid konden ressorteren (zie bv. R.v.St., advies L. 18.740/9 van 19 december 1988 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende scheepvaartreglement voor het kanaal van Gent naar Terneuzen, onuitg., 39 dat de bevoegdheid van de federale overheid ter zake bevestigde).

[25] Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Gedr.St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, 21.

[26] Zie o.a.: Grondwettelijk Hof, arrest 5/96 van 18 januari 1996 in zake het beroep tot vernietiging van de artikelen 23, 24 en 25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4



federale bevoegdheid ter zake, dusdanig dat regels die specifiek betrekking hebben op de hierboven beschreven beheersbevoegdheid daar niet onder vielen. In het licht daarvan alsook van het feit dat in de Memorie van Toelichting verwezen werd naar het algemeen reglement van de scheepvaartwegen, werd aangenomen dat de bijzondere reglementen voor de verscheidene scheepvaartwegen, die specifiek aangelegenheden regelen die betrekking hebben op de veiligheid en de betrouwbaarheid van de waterweg, wel reeds behoren tot de bevoegdheid van de gewesten<sup>[27]</sup>. Wat het tweede onderdeel van dit artikel betreft – de technische

---

mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, *BS* 2 februari 1996; Grondwettelijk Hof, arrest 97/2 van 16 januari 1997 inzake het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, *BS* 5 februari 1997. In het eerste arrest werd art. 23, §1, tweede lid sub 1 dat voorzag in het aannemen van politieverordeningen betreffende 'de regeling van het scheepvaartverkeer, met inbegrip van het loodsen en het slepen' door het hof vernietigd op grond van de overweging dat '*Uit de hiervoor vermelde artikelen 6, §1, X, en 6, §4, 3°, in samenhang gelezen, alsmede uit de parlementaire voorbereiding van die bepalingen, blijkt dat de gewesten wel bevoegd zijn voor de regeling van het beheer van de land en waterwegen in de meest ruime zin van het woord, maar dat de bevoegdheidstoewijzing niet het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer omvat, wat een federale bevoegdheid is, ook al moeten de gewestregeringen bij het ontwerpen betrokken worden*' (r.o. B.2). Daarentegen zag het hof geen graten in art. 23, §1 eerste lid dat de Vlaamse Regering bevoegdheid verleende algemene politieverordeningen voor de waterwegen en de havengebieden uit te vaardigen, en evenmin in art. 23, §1 tweede lid in zoverre deze politieverordeningen '*binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden*' ondermeer omvatten: '*2. de regeling van de goederenbehandeling en -opslag en het in- en ontschepen van passagiers; 3. de regeling van de toegankelijkheid van het vaarweggebied; 4. de regeling van de vrijheid van handel in waterweg- en havengebonden activiteiten; 5. de regeling ter vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid van het vaarwegdomein*'. In het tweede arrest heeft het hof zijn visie meer verrijkt door te overwegen dat '*de verkeersregels (...) betrekking (hebben) op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en (...) zij erop gericht (zijn) dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden*'. Regels die tot onderwerp hadden het leiden van ieder vaartuig, individueel genomen, gericht om dit omheen natuurlijke of andere hindernissen te brengen, vielen, volgens het hof, echter hier niet onder. Daartoe behoorden, aldus het hof, ook regels betreffende het loodsen.

[27] Zie: Advies RvSt. nr. 44.243/AV van 10 april 2008 bij het voorstel van bijzondere wet houdende institutionele hervormingen, *Parl.St.* Senaat, 2007-08, nr. 4-602/3. Zie bv. het besluit van de Vlaamse regering van 18 november 2005 tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde alsook het daarbij behorend Advies 36.112/3 van de Raad van State, gegeven op 27 april 2004, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Bij het betreffend besluit werden zeer veel bepalingen van het algemeen reglement der scheepvaartwegen opgeheven. Hoewel prima facie in strijd met de op grond van art. 6 §4, 3° BWHI federaal gebleven bevoegdheid, is dit niet het geval, daar tal van voorschriften van het algemeen reglement der scheepvaartwegen betrekking hebben op aangelegenheden die konden



voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen –, werd aangenomen dat hieronder in elk geval begrepen zijn voorschriften inzake de bouw – de romp en de voortstuwingsinrichting – en de uitrusting van verkeersmiddelen<sup>[28]</sup>, alsook de voorschriften inzake meting van schepen<sup>[29]</sup>. Echter ook andere aspecten hebben aanleiding gegeven tot discussie omtrent de juiste afbakening van de respectieve bevoegdheden, waaronder het vraagstuk of de beheersbevoegdheid van de gewesten ook de classificatie van de waterwegen en de bijhorende scheepsgroottes omvat<sup>[30]</sup>.

---

worden aangemerkt als onlosmakelijk verbonden aan het scheepvaartkundig beheer dat aan de gewesten was overgedragen. Te denken valt aan regels m.b.t. het gebruik van de infrastructuur zoals de vaaruren, de toegelaten afmetingen van schepen die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de afmetingen van de waterwegen en hun aanhorigheden, regels m.b.t. de snelheid die eveneens verband houdt met de karakteristieken van de waterweg, regels m.b.t. de doorvaart van sluizen en andere kunstwerken, waarvan de bediening een gewestbevoegdheid was, enz., kortom regels die ook beogen de integriteit van de waterweg te vrijwaren.

[28] J. VAN DE VELDE, 'De wet van 21 december 1990 betreffende de Registratie van Zeeschepen', *Eur.Vervoer* 1991, 503.

[29] *Vr. en Antw.*, Senaat, 8 oktober 1991, nr. 1, 24 – vraag nr. 34 van de heer Suykerbuyk van 29 augustus 1991.

[30] Tijdens de bespreking op 23 november 2012 in de Senaat van het wetsontwerp houdende instemming met het Europees Verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren (ADN-Verdrag) (Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging, Senaat, wetgevingsstuk nr. 5-1802/4, 2) was aangegeven dat het, hoger in randnummer 1 aangehaald, AGN-Verdrag enkel tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en dat geen instemming door het federale Parlement vereist was. In de Werkgroep Gemengde Verdragen was echter daarentegen op 16 februari 2012 het gemengd karakter van het AGN-Verdrag vastgelegd. Deze werkgroep oordeelde dat bepaalde aspecten, zoals classificatie en de bijhorende scheepsgroottes, een federale bevoegdheid zijn. Daarnaast werd het AGN-Verdrag ook beschouwd als een basisverdrag waarop andere instrumenten zijn gebaseerd die van toepassing zijn voor de FOD Mobiliteit (zie M.v.T., Ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt te Genève op 19 januari 1996, Vlaams Parlement; 2013-2014, nr. 2426, nr. 1, 11). Ook het aspect van beveiliging van de waterwegen tegen terroristische aanslagen roept vragen op m.b.t. het bevoegdheidsvraagstuk.

## 2.2 De op grond van andere bepalingen van de BWHI 1988 aan de gewesten toegewezen en de federaal gebleven bevoegdheden

Naast de hiervoor geschetste regeling tussen gewestelijke en federaal gebleven bevoegdheden met betrekking verkeer en vervoer, volgden echter ook uit andere bepalingen van de BWHI 1988 bevoegdheden ten voordele van de ene dan wel de andere. Zo werden de gewesten onder meer ook bevoegd voor wat betreft het afvalstoffenbeleid, met inbegrip van de bevoegdheid inzake invoer en uitvoer van afvalstoffen (art. 6, §1, II, eerste lid BWHI). Aldus is wat binnenvaart betreft zowel de inzameling, opname en verwijdering van scheepsafval, geregeld door het CDNI<sup>[31]</sup>, alsook het vergunningenbeleid inzake vervoer van afvalstoffen, grotendeels<sup>[32]</sup>, een gewestelijke bevoegdheid. Omgekeerd, hoewel bij de BWHI 1988 de volheid van bevoegdheid inzake economische aangelegenheden werd toegekend aan de gewesten (art. 6, §1, VI), waren deze echter niettemin onder meer niet bevoegd voor wat betreft de vestigingseisen (art. 6 §1, VI, 5<sup>e</sup> lid, 6<sup>o</sup>), die, behalve inzake toerisme, aldus een federale bevoegdheid waren gebleven<sup>[33]</sup>. Deze aan de federale overheid toegewezen bevoegdheid sloot onder meer de

[31] Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, met de Bijlagen 1 en 2, en met de Aanhangsels, I, II, III, IV en V, gedaan te Straatsburg op 9 september 1996. Het verdrag werd goedgekeurd bij Wet 19 juni 2008, BS 22 oktober 2009. Gezien het gewestelijke aangelegenheden bevat, werd tevens door de gewesten hiermee hun instemming gegeven (zie Ordonnantie Br.H.G., 6 maart 2008, BS 8 april 2008; Decreet Vl.R., 9 mei 2008 houdende instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, BS 13 juni 2008; Decreet W.R., 15 juli 2008, BS 18 augustus 2008).

[32] Grotendeels, daar het CDNI ook een aantal voorschriften bevat die betrekking hebben op federale bevoegdheden, zoals voorschriften m.b.t. verplichtingen van de partijen bij een vervoerovereenkomst. In het licht hiervan werd op 3 september 2009 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de gewesten en de federale overheid, waarin is vastgelegd welke overheid waarvoor bevoegd is. Dit samenwerkingsakkoord werd goedgekeurd bij wet van 20 januari 2011 (BS 3 maart 2013). Art. 3 somt daarbij de aangelegenheden op waarvoor de gewesten bevoegd zijn, art. 4 bevat de federale aangelegenheden.

[33] Blijkens de Memorie van Toelichting diende de aangelegenheid van vestigingseisen naast nog een aantal andere beschouwd te worden als een aangelegenheid ter vrijwaring van de economische unie en monetaire eenheid, die daarom federaal diende te blijven: *'De volheid van bevoegdheid inzake economische aangelegenheden wordt in het eerste lid van deze paragraaf aan de Gewesten toegekend. Het is daarom noodzakelijk dat de aangelegenheden die omwille van een vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid onder de bevoegdheid van de nationale overheid moeten ressorteren, klaar en duidelijk omschreven worden. Deze nationale bevoegdheden moeten opgevat worden als uitzonderingen op de bevoegdheden van de Gewesten inzake economische aangelegenheden en moeten derhalve restrictief geïnterpreteerd worden.'* (Memorie van Toelichting bij het

bevoegdheid in om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen of het inplanten van handelsvestigingen, algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen enz.<sup>[34]</sup> Echter werd wel aangenomen dat deze federale bevoegdheid er niet aan in de weg stond dat de gewesten op hun bevoegdheidsdomeinen erkenningsvoorwaarden vaststellen<sup>[35]</sup>.

### 3. De bevoegdheidsverdeling na de bijzondere wet m.b.t. de zesde staatshervorming

#### 3.1 De op grond van art. 6 §1, X BWHI nieuw aan de gewesten toegewezen bevoegdheden

Door de Bijzondere Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming werd de lijst van aangelegenheden, opgesomd in art. 6 §1, X BWHI, uitgebreid met volgende aangelegenheden:

10° de regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen;

11° de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart en de regels inzake de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt;

---

wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Gedr.St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, 9).

[34] Grondwettelijk Hof, 55/92 van 9 juli 1992 in zake de beroepen tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, r.o. 5.B.12.

[35] Grondwettelijk Hof, 55/92 van 9 juli 1992 in zake de beroepen tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, r.o. 5.B.12. In dit decreet was ondermeer de voorwaarde van een erkenning om vervoer van dierlijk mest te mogen verrichten, geregeld.

12° de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen en hun aanhorigheden, en van waterwegen en hun aanhorigheden;

13° de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking<sup>[36]</sup>;

---

[36] Wat de betreffende uitzonderingen betreft, werd in het voorstel van bijzondere wet volgende toelichting verstrekt (Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, toelichting bij artikel 23): *'Net zoals voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, behelst de overdracht naar de gewesten van de bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen op de binnewateren evenwel niet het vervoer van radioactieve stoffen. De radioactieve stoffen zijn in elk geval die opgesomd in klasse 7 van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), ondertekend te Genève op 30 september 1957. Het betreft de materie die in elk geval wordt geregeld in hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen. De overdracht van de bevoegdheden naar de gewesten inzake vervoer van gevaarlijke goederen omvat ook niet het vervoer van explosieven dat tot de bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren. Ontpofbare stoffen zijn deze die in elk geval opgesomd worden in volgende klassen van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen via binnenscheepvaart (ADN):*

- Klasse 1;
- Klasse 3: UNO-nummers 1204, 2059, 3343, 3357 en 3379;
- Klasse 4.1: UNO-nummers 1310, 1320, 1321, 1322, 1336, 1337, 1344, 1347, 1348, 1349, 1354, 1355, 1356, 1357, 1517, 1571, 2555, 2556, 2557, 2852, 2907, 3317, 3319, 3344, 3364, 3365, 3366, 3367, 3368, 3369, 3370, 3376, 3380 et 3474.

*Het betreft de materie die in elk geval in de volgende teksten wordt geregeld:*

- *de wet van 28 mei 1956 betreffende ontpofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen;*
- *het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen;*
- *het koninklijk besluit van 3 september 1958 houdende reglementering van het vervoer, de berging en de verkoop van ammoniumnitraat en van mengsels daarvan.*

*De federale overheid blijft eveneens bevoegd voor het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, hetgeen tot de volksgezondheid en de veiligheid van de voedselketen behoort. Het betreft het vervoer van al dan niet verwerkte materie van dierlijke oorsprong, die ziekteverwekkers bevat of waarvan men denkt dat ze ziekteverwekkers bevatten. Het betreft de materie die in elk geval wordt geregeld in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en diens uitvoeringsbesluiten, voor zover deze het vervoer over de waterweg betreft;'*

14° onder de voorwaarde van het afsluiten van een Samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92bis, § 4nonies, en voor een periode die beperkt is tot de duur ervan, de bijkomende financiering voor investeringen in de aanleg, aanpassing of modernisering van de spoorlijnen, voor zover deze verder gaan dan de investeringen die voorzien zijn in het meerjareninvesteringsplan dat effectief in voldoende financiering door de federale overheid voorziet teneinde een aantrekkelijk en performant aanbod voor het spoorvervoer dat goed aansluit op de andere vervoermiddelen te verzekeren op het gehele grondgebied, en in een door het bovengenoemde Samenwerkingsakkoord vastgelegde evenredigheid.

In het voorstel van Bijzondere Wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming<sup>[37]</sup>, werd de overheveling van deze materies naar de gewesten gestoeld op de gedachte om een homogeen bevoegdheidspakket te creëren dat toelaat om op basis van de Europese richtlijnen en verdragen de regelgeving verder te moderniseren. Dit homogene bevoegdheidspakket omvat, aldus het voorstel, tevens als accessoire bevoegdheid het toezicht en de binnenvaartinspectie, met dien verstande dat het vrij verkeer wordt gegarandeerd, zoals bepaald door het Europees recht. Aldus kunnen de gewesten overeenkomstig art. 11. BWHL, ten accessoire titel, de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en bestraffen in het kader van de materiële bevoegdheden betreffende de reglementering van de binnenvaart die aan hen worden overgedragen. De gewesten zijn dus bevoegd om de administratieve en strafrechtelijke sancties te bepalen in geval van niet-naleving van de reglementering van de binnenvaart die wordt geregionaliseerd. Gewestelijke ambtenaren zullen bevoegd kunnen zijn om op de toepassing van de gewestelijke regels toe te zien.

Net zoals bij de bevoegdheidsoverdracht die in 1988 heeft plaatsgehad, bevat de toelichting bij het voorstel ook hier een verwijzing naar welbepaalde wetten en reglementen<sup>[38]</sup>. Hieruit kan en mag echter naar voorkomt niet worden afgeleid

---

[37] Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, toelichting bij artikel 23. In de toelichting wordt daarbij nog aangegeven dat 'Deze overdracht (...) de logica (volgt) van het voorstel van bijzondere wet « houdende institutionele maatregelen » dat eerder in de Senaat werd ingediend (Parl. St., Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV).'

[38] Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, toelichting bij artikel 23: (1) het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk en het algemeen reglement der scheepvaartwegen, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 15 oktober 1935; (2) het koninklijk besluit van 9 maart

dat de bijzondere wetgever bij deze nieuwe overdracht van bevoegdheden enkel zou gedacht hebben aan aangelegenheden die specifiek in de opgesomde wetteksten of reglementen zijn opgenomen. Anders gesteld, kan en mag hieruit niet worden afgeleid dat alle aangelegenheden die niet in de betreffende reglementen zijn opgenomen, derhalve, ook als zij betrekking hebben op of kunnen worden gekwalificeerd als verkeersreglementering op de binnenwateren, bemanningsvoorschriften, voorschriften in zake de veiligheid van binnenschepen en inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, om die reden niet zouden ressorteren onder de aan de gewesten nieuw toegewezen bevoegdheden. Tegen een dergelijke restrictieve uitlegging van de bevoegdheidsoverdracht verzet zich op zich reeds de onderliggende doelstelling om, zoals in 1988, homogene bevoegdheidspakketten over te dragen, maar ook de bewoordingen 'in ieder geval' in deze toelichting. Die bewoordingen beogen naar voorkomt duidelijk te stellen dat de betreffende opgesomde wetteksten en reglementen in ieder geval ressorteren onder de nieuw toegewezen bevoegdheden, doch tegelijk ook dat de daarbij gegeven opsomming niet limitatief is. Die visie werd trouwens uitdrukkelijk reeds in het begin van de toelichting bij het wetsvoorstel door de indieners ervan uitdrukkelijk benadrukt<sup>[39]</sup>. Ook het feit dat heel wat regelgeving m.b.t. de aangelegenheden waarvoor de gewesten in het kader van de Zesde Staatshervorming krachtens het gewijzigd art. 6, §1, X BWHI bevoegd werden verklaard, geregeld wordt in internationale en Europese regelgeving, staat uiteraard aan de gewestbevoegdheid niet in de weg. Naar intern Belgisch recht komt het enkel de gemeenschappen en gewesten toe om de internationale en supranationale verplichtingen na te leven

---

2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk: dit betreft de veiligheidsregels met betrekking tot de bemanning; (3) hoofdstuk 4 en 4bis van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen; (4) het koninklijk besluit van 31 juli 2009 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren voor zover dit geen betrekking heeft op het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

[39] 'Waar in de toelichting van dit voorstel wordt verwezen naar wetgevende en reglementaire teksten worden uiteraard de overgedragen aangelegenheden geïmagineerd die geregeld worden in deze teksten. De actuele inhoud van de bestaande wetgevende en reglementaire teksten kan worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen. De actuele inhoud verhindert de gemeenschappen en gewesten niet om de hier omschreven overgedragen bevoegdheden te gebruiken zoals zij dat wensen. Het is echter niet uitgesloten dat andere teksten die ook betrekking hebben op dezelfde overgedragen aangelegenheden, niet in de lijst zijn opgenomen. Het is met dit doel dat de uitdrukking 'in elk geval' wordt gebruikt in de artikelsgewijze toelichting.' (Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, 2).

in de aangelegenheden waarvoor zij materieel en territoriaal exclusief bevoegd zijn<sup>[40]</sup>.

Hoewel uit het voorgaande duidelijk is dat, net zoals bij de Bijzondere Wet van 1988, ook nu het uitgangspunt gelegen is in de overdracht van homogene bevoegdheidspakketten, en de overgedragen bevoegdheden derhalve ook in die zin dienen uitgelegd, valt uit de bepalingen van art. 6 §1 X, 10° en 13 BWHI af te leiden dat hierop enkele uitzonderingen gelden, met name dat de federale bevoegdheid op het vlak van regels van politie over het verkeer op waterwegen wel nog bevoegd blijft voor wat betreft de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen<sup>[41]</sup>, alsook, op het vlak van het vervoer van gevaarlijke goederen voor de regelgeving inzake nucleair vervoer<sup>[42]</sup>, het vervoer van explosieven en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Tevens blijft de federale overheid bevoegd voor de regels betreffende het politiekorps, de bevoegdheid inzake de douane en het statuut van de scheepvaartpolitie<sup>[43]</sup>. Tegelijk met de overdracht van deze nieuwe bevoegdheden werd de vermelding van 'waterwegen' in art. 6 §3, 4° BWHI opgeheven bij art. 27 BW 2014, terwijl in art. 6 §4, 3°, na de bewoordingen 'het ontwerpen van de regels van de algemene politie,' werd toegevoegd 'met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in §1, X, 10°'. Beide tekstaanpassingen zijn geheel logisch, nu het hier voortaan wat binnenvaart betreft gaat om exclusieve bevoegdheden van de gewesten. Tegelijk werd in art. 6 §3bis, m.b.t. het overleg dat dient gepleegd te worden tussen de betrokken Regeringen en de

---

[40] Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 125. De bevoegdheid van de gewesten om de internationale samenwerking te regelen voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, ligt besloten in art. 167, §1, eerste lid G.G.W. Die bevoegdheid omvat ook de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen.

[41] De term is niet gedefinieerd in de tekst. Art. 2.2.1.1.1 Bijlage ADN, editie 2013, verstaat onder 'ontplofbare stoffen': '*vaste of vloeibare stoffen (of mengsels van stoffen) die door een chemische reactie gassen kunnen ontwikkelen met een zodanige temperatuur en druk en met zulk een snelheid dat schade kan worden aangericht aan de omgeving.*'

[42] Zie: Art. 5 Wet 2 april 2003 tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie, BS 2 mei 2003, op grond waarvan de Koning uitdrukkelijk werd bevoegd verklaard voor de reglementering van het nucleair vervoer.

[43] Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, toelichting bij artikel 23.



betrokken federale overheid een 6° toegevoegd, luidend als volgt: '6° het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen.'

Aan de voorgaande overwegingen kunnen nog volgende kanttekeningen worden toegevoegd. Wat art. 6, §3, 4° BWHI betreft, dient opgemerkt dat in die bepaling de m.b.t. verkeer en vervoer resterende, residuaire, federale bevoegdheid omschreven wordt als 'het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in §1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen.' Weliswaar benadrukt de eerste zinsnede dat de regels van politie over het verkeer op waterwegen zijn uitgesloten van deze bevoegdheid, doch deze uitzondering is enkel gekoppeld aan de bewoordingen 'algemene politie', terwijl het vervolg van de tekst aangeeft dat de federale overheid bevoegd is 'voor de reglementering op het verkeer en het vervoer'. Wat wegvervoer betreft, waar de regionalisering veel minder ver reikt<sup>[44]</sup>, is dat op zich juist, doch wat binnenvaart betreft, staat dit haaks op het gegeven dat de reglementering op het verkeer geheel en op het vervoer deels werd geregionaliseerd<sup>[45]</sup>. Dit blijkt overduidelijk uit de nieuw toegekende bevoegdheden en de daarbij in de toelichting bij het wetsvoorstel door de indieners aangehaalde wetteksten die 'in elk geval' werden geregionaliseerd. Dit brengt naar voorkomt mede dat, wat binnenvaart betreft, art. 6, §3, 4° BWHI restrictief dient uitgelegd, dusdanig dat de uitlegging ervan niet kan noch mag leiden tot een aantasting en inperking van de homogene bevoegdheidspakketten die op grond van art. 6 §1, X BWHI aan de gewesten werden overgedragen.

[44] Wat wegvervoer betreft, zijn de regels voor het wegverkeer een federale bevoegdheid gebleven, zij het dat de gewesten voor een aantal in het nieuwe art. 6 §1, XII opgesomde materies inzake verkeersveiligheid wel werden bevoegd verklaard. Zie desbetreffend: Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, toelichting bij artikel 23.

[45] N.a.v. het Voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen (*Parl. St. Senaat*, 2007-08, nr. 4-602/1) was door de Raad van State de opmerking gemaakt dat '4.3. Naar aanleiding van het voorgestelde punt 10° moet de aandacht gevestigd worden op het huidige artikel 6, § 4, 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de betrokkenheid van de gewestregeringen oplegt voor « het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (...) ». De vraag is of deze bepaling niet moet worden aangepast, nu een deel van de betrokken regelgeving aan de gewesten wordt overgedragen.' (Advies RvSt. nr. 44.243/AV van 10 april 2008, *Parl. St. Senaat*, 2007-08, nr. 4-602/3). Aan die opmerking is weliswaar gevolg gegeven, zonder dat hierover door de Raad van State nog opmerkingen zijn geformuleerd, hetgeen echter onverlet laat dat de tekst niet uitsluit dat deze opnieuw tot geschillen kan leiden omtrent de precieze afbakening tussen gewestelijke en federale bevoegdheden.



In het licht van het voorgaande is ook de in het tweede onderdeel van art. 6 §3, 4° BWHI als federale bevoegdheid weerhouden reglementering van ‘de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen’, wat binnenvaart betreft, volstrekt onjuist. De betreffende reglementering is daarentegen onbetwistbaar thans een gewestelijke bevoegdheid, gezien moeilijk anders kan worden gesteld dan dat dergelijke technische voorschriften deel uitmaken van ‘de regels inzake de veiligheid van binnenschepen.’ Die rechtsopvatting werd trouwens door de voor de BW van 2014 bevoegde federale overheid zelf eveneens gedeeld. Immers, werd bij wet van 22 januari 2007<sup>[46]</sup> in de wet van 1972 op de veiligheid van de schepen een hoofdstuk IV bis ingevoegd waarvan het opschrift luidt als volgt: ‘Veiligheidsvoorwaarden voor binnenschepen en plezierboten, het toezicht en de controle op de naleving van de internationale verdragen, van de wet en van de

---

[46] Wet 22 januari 2007 tot wijziging van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen en van de wet van 30 juli 1926 tot instelling van een onderzoeksraad voor de scheepvaart. BS 16 maart 2007. Deze invoeging van Hoofdstuk VIbis werd in de Memorie van Toelichting bij deze wijzigingswet (Parl.St., Kamer, zitting 20.11.2006, 2746/001) als volgt verklaard: ‘Het voorliggend wetsontwerp beoogt de juridische randvoorwaarden te creëren waarbinnen een reglementering voor binnenvaart of mengvormen van binnen- en zeevaart (Short Sea Shipping) kan worden uitgewerkt. Voor deze versterkte binnenvaartschepen die binnen een beperkt gebied op zee mogen varen, dienen immers nog een aantal aspecten te worden geregeld: constructie-eisen en technische uitrusting, bemanningsvoorschriften, regels inzake vervoer van passagiers of inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen. Omdat de binnenvaart of mengvormen van binnen- en zeevaart niet binnen het toepassingsgebied van de wet van 5 juni 1972 vallen, breidt het wetsontwerp dit toepassingsgebied uit tot de binnenvaart. Daarnaast creëert het ontwerp de rechtsgrond om de modernisering van een aantal verouderde politiereglementen met betrekking tot de scheepvaart te realiseren. Ofschoon aangenomen wordt dat de Koning geen bijzondere wet nodig heeft om met het oog op de handhaving van de openbare rust en veiligheid in het Rijk politiereglementen uit te vaardigen, is het toch meer in overeenstemming met de grondwet en met de prerogatieven van de wetgever, dat de Koning zijn bevoegdheid tot verordenen ontleent aan een wet. Vooreerst krijgen daardoor reglementen als het reglement der scheepvaartwegen, dat bij het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 op grond van de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning werd uitgevaardigd, een specifieke rechtsgrond. Vervolgens wordt het daardoor mogelijk, regelingen die omwille van het gemis van een specifieke rechtsgrond in dat reglement werden ondergebracht, als zelfstandige reglementen uit te vaardigen. De uitbreiding van de wet van 5 juni 1972 zal ook de mogelijkheid bieden om andere reglementeringen in de vorm van uitvoeringsbesluiten uit te vaardigen, bijvoorbeeld reglementering inzake de bemanning en de sterkte en technische uitrusting van binnenschepen, inzake het vervoer van passagiers of inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen op de binnenwateren. Het feit dat al die reglementen dezelfde wet als rechtsgrond zullen hebben, zal ook tot grotere rechtszekerheid leiden en tot de uitsluiting van de misbruiken waartoe bestaande incoherenties aanleiding geven. Door de hervorming van de instellingen hebben de Gewesten zekere bevoegdheden op het gebied van de scheepvaart gekregen. De algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, ook te water, zijn echter federale bevoegdheid gebleven.’

reglementen. ‘ Art. 17 ter §1, 3° van dit nieuwe hoofdstuk IV bis somt de voorwaarden op waaraan elk binnenschip moet voldoen om in staat van veiligheid te zijn, waaronder voorschriften betreffende de bouw en het onderhoud van de vaartuigen. In de preambule van het KB van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen<sup>[47]</sup> wordt daarbij uitdrukkelijk verwezen naar art. 17 ter §1 van de wet van 5 juni 1972, zodat er geen enkele twijfel over kan bestaan dat de technische voorschriften van binnenschepen onderdeel uitmaken van de veiligheid van binnenschepen, aangelegenheid die ondubbelzinnig aan de gewesten werd overgedragen.

Voorts dient volledigheidshalve opgemerkt dat het overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid, dat geregeld is in art. 6, §3 bis, enkel betrekking heeft op het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen. Hoewel niet nader toegelicht, kan a contrario uit deze bepaling worden afgeleid dat het overleg geen betrekking heeft op de uitvoering van de vastgestelde regels van politie over het verkeer op waterwegen, met inbegrip van het toezicht daarop. Prima facie slaat de overlegplicht daarbij op alle ‘regels van politie over het

---

[47] BS 8 april 2009. Bemerkt dat, zoals blijkt uit artikel 1, hetgeen in het besluit wordt aangemerkt als technische voorschriften veel ruimer is dan enkel de technische voorschriften die zijn opgenomen in de betreffende Europese Richtlijn, maar dat daarentegen het besluit strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende geharmoniseerde River Information Services (RIS) op de binnenwateren in de Gemeenschap en tot omzetting van richtlijn 2006/87/EG van 2 het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen en tot intrekking van richtlijn 82/714/EEG van de Raad, gewijzigd bij richtlijn 2006/137/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006, bij richtlijn 2008/59/EG van de Raad van 12 juni 2008, bij richtlijn 2008/87/EG van de Commissie van 22 september 2008, bij richtlijn 2008/126/EG van de Commissie van 19 december 2008, gewijzigd bij richtlijn 2009/56/EG van de Commissie van 12 juni 2009, bij richtlijn 2009/46/EG van de Commissie van 24 april 2009, bij richtlijn 2012/48/EU van de Commissie van 10 december 2012, bij richtlijn 2012/49/EU van de Commissie van 10 december 2012 en bij richtlijn 2013/22/EU van de Raad van 13 mei 2013, en tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 97/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1997 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, gewijzigd bij richtlijn 2004/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004. Waar al deze aangelegenheden werden aangemerkt als technische voorschriften inzake binnenschepen, terwijl deze krachtens art. 17ter van de wet op de veiligheid van schepen op hun beurt worden beschouwd als voorschriften inzake de veiligheid van de schepen, kunnen deze thans alle beschouwd worden als aangelegenheden die ressorteren onder de nieuwe gewestelijke bevoegdheid ter zake van de veiligheid van de binnenschepen onder art. 6 §1, X, 11° BWHI.

verkeer op waterwegen', wat op het eerste zicht doet uitschijnen dat deze overlegplicht ook betrekking heeft op regels die niet te rangschikken zijn onder de algemene politie, maar wel de bijzondere politie, daar waar, zoals hoger aangegeven regels m.b.t. de bijzondere politie reeds voor de zesde staatshervorming werden geacht te ressorteren onder het bevoegdheidsdomein van de gewesten. Het ligt dan ook in de lijn dat de overlegprocedure enkel betrekking heeft op de regels van algemene politie, hetgeen aansluit bij het feit dat in art. 6 §4, 3° de bewoordingen 'met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen' gerelateerd zijn aan de bewoordingen 'het ontwerpen van de regels van de algemene politie'. Verder dient benadrukt dat de overlegplicht enkel betrekking heeft op de regels van de (algemene) politie over het verkeer op waterwegen, niet op de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart, de regels inzake de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt en de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, ook al kunnen die regels in de internationale context mede worden aangemerkt als scheepvaart- en politievoorschriften.

### 3.2 De op grond van andere bepalingen van de BWHI 1988 aan de gewesten toegewezen bevoegdheden, inzonderheid deze m.b.t. vestigingsvoorwaarden

Net zoals in 1988 zijn er, naast de hiervoor in art. 6 §1, X toegevoegde nieuwe gewestelijke bevoegdheden, ook bevoegdheden inzake binnenvaart die volgen uit andere wijzigingen die door de zesde staatshervorming werden doorgevoerd in de BWHI. Zo zijn de gewesten voortaan, op grond van art. 14 BW 6 januari 2014, ook bevoegd voor wat de doorvoer van afvalstoffen betreft, met inbegrip van de vergunningsverlening van afvalstoffen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1013/2006<sup>[48]</sup>. Art. 6 §1, VI, 6° stelt bovendien dat de gewesten ook bevoegd zijn voor 'De vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen'. Uit deze formulering, inzonderheid de uitzondering die op de algemene regel wordt gemaakt, kan reeds worden afgeleid dat onder vestigingsvoorwaarden alleszins worden begrepen de voorwaarden inzake de toegang tot het beroep voor alle andere beroepen dan de twee genoemde, zo niet zou de opname van de uitzondering geheel zinloos geweest zijn. Dit werd tijdens de parlementaire

---

[48] Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, *Pb.L.* 190, 12 juli 2006.

bespreking van het wetsvoorstel overigens uitdrukkelijk bevestigd door de indieners ervan<sup>[49]</sup>. Aldus kan de door een strekking in de rechtsliteratuur verdedigde opvatting dat, niettegenstaande de limitatieve opsomming van uitzonderingen onder art. §1, VI, 6°, niettemin de federale overheid toch ter zake bevoegd zou blijven voor wat betreft de vestigingsvoorwaarden in federale domeinen<sup>[50]</sup>, niet worden bijgetreden.

Aldus zijn de gewesten, wat binnenvaart betreft, onder meer bevoegd voor de reglementering van de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen- en personenvervoer over de binnenwateren<sup>[51]</sup>. Die bevoegdheid beperkt zich daarbij niet tot het vaststellen van bekwaamheids-, betrouwbaarheids- en financiële eisen, maar omvat evenzeer onder meer de bevoegdheid om vergunningen af te geven<sup>[52]</sup>; examens te organiseren, retributies daarvoor vast te stellen, enz.<sup>[53]</sup>. Het

[49] Zie reeds Senaat, Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zitting 2012-2013, nr. 5-2232/1, toelichting bij artikel 17. Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel werd, n.a.v. de bedenking van een parlementslid dat de federale overheid inzake de toegang tot het beroep in de toekomst bevoegd zou blijven, niet enkel voor wat betreft de toegang tot de vrije intellectuele beroepen en de medische beroepen, maar ook voor de toegang tot het beroepen van begeleiding van gevaarlijk en bijzonder vervoer (Kamer, zitting 2012-2013, nr. 3201/4, 21), door de Staatssecretaris uitdrukkelijk benadrukt dat *'wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake de toegang tot het beroep (...) het principe (wordt) dat, behalve inzake de gezondheidsberoepen en de intellectuele dienstverlenende beroepen, de toegang tot het beroep wordt overgedragen naar de gewesten.'* (Kamer, zitting 2012-2013, nr. 3201/4, 52). Hiermee bevestigt de Staatssecretaris dat er behoudens die twee sectoren geen andere uitzonderingen zijn op deze aan de gewesten overgedragen bevoegdheid, derhalve ook niet omwille van het gegeven dat, zoals voorheen, de federale overheid bevoegd blijft voor de reglementering inzake het verkeer en het vervoer en ook, wat binnenvaart betreft, voor het vervoer van bepaalde soorten van gevaarlijke goederen.

[50] In die zin: H. SWENNEN, 'De economische bevoegdheden: vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het participatiefonds' in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, middelen en bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 543.

[51] Wat goederenvervoer betreft is deze materie op Europees niveau geregeld door Richtlijn 87/540 van 9 november 1987 betreffende de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren en inzake de onderlinge erkenning van dit beroep betreffende diploma's, certificaten en andere titels, *Pb.L.* 322/20, 12 november 1987. Voor een bespreking van de richtlijn, zie: DE DECKER (2014), *o.c.*, rdnrs. 1294-1295 en de verwijzingen aldaar in voetnoot.

[52] Zie desbetreffend het Advies R.v.St. 48.921/3 van 7 december 2010 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van het personenvervoer over de weg voor het geregeld vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer, p. 6.

[53] Zie desbetreffend bv. art. 12 en 13 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van het personenvervoer over de weg voor het geregeld vervoer en de bijzondere vormen van

beroep van ondernemer van goederen- of personenvervoer over de binnenwateren is echter niet het enige beroep dat in de binnenvaart kan worden uitgeoefend. Bekwaamheidseisen m.b.t. functies die aan boord van een schip worden uitgeoefend<sup>[54]</sup> kunnen evenzeer worden aangemerkt als beroepskwalificaties t.a.v. specifieke beroepen in de binnenvaart en m.a.w. als voorwaarden m.b.t. de toegang tot het beroep van kapitein, stuurman, matroos enz.<sup>[55]</sup>. Deze bekwaamheidseisen

---

geregeld vervoer, *BS* 4 februari 2011. Weliswaar is op grond van art. 6, 6 1, VI, vijfde lid, 3° BWHI enkel de federale overheid bevoegd voor het prijsbeleid, het Grondwettelijk Hof heeft deze bevoegdheid echter op een beperkende manier geïnterpreteerd, dusdanig dat de gemeenschappen en gewesten prijzen kunnen vastleggen in de materies die hen zijn overgedragen, zonder echter daarbij inbreuk te mogen maken op de algemene federale bevoegdheid inzake prijsbeleid (zie Grondwettelijk Hof, 15 oktober 1996, nr. 56/96, 3 maart 1999, nr. 26/99 en 11 februari 2004, nr. 25/2004).

[54] In art. 1 KB 27 maart 2007 houdende de organisatie van de examens en de vaststelling van de retributies voor de bekwaamheidsbewijzen in Rijn- en binnenvaart, worden het Rijnpatent en de uitbreidingen ervan, het vaarbewijs, het bijkomend getuigschrift vereist voor het besturen van een binnenvaartuig bestemd voor het vervoer van meer dan twaalf personen, het radardiploma voor de Rijn en het ADN-attest basis, chemie of gas, aangemerkt als 'bekwaamheidsbewijzen in Rijn- en binnenvaart'. Deze opsomming is uiteraard niet limitatief noch bindend voor de gewesten, die derhalve ook het bekomen van andere getuigschriften of documenten als bekwaamheidsbewijzen kunnen kwalificeren. Opgemerkt zij dat reeds voor de Zesde Staatshervorming de gemeenschappen bevoegd waren voor de opleiding van binnenschippers, de federale overheid was enkel bevoegd om de voorwaarden te bepalen voor het bekomen van vaarbewijzen of andere bekwaamheidsbewijzen voor de bemanning van binnenschepen (Zie desbetreffend het antwoord van de Staatssecretaris voor Mobiliteit op de schriftelijke vraag nr. 0157 van 20 mei 2011 van de heer Jef Van Den Bergh).

[55] Ter staving kan verwezen worden naar de Nederlandse regelgeving 'Regeling erkenning beroepskwalificaties binnenvaart' (Staatscourant, 8 juli 2008, nr. 129). Deze regeling beoogt daarbij uitvoering te geven aan Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (*Pb.L.* 255, 30 september 2005). Deze richtlijn stelt de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, de in een andere lidstaat of andere lidstaten verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep (art. 1). Het is daarbij irrelevant of de betrokkene het beroep uitoefent als werknemer dan wel als zelfstandige (art. 2.1). Onder 'beroepskwalificaties' wordt verstaan 'kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest zoals bedoeld in artikel 11, lid 2, onder a), i), en/of beroepservaring' (art. 3.1b). In de preambule van de richtlijn, sub randnr. 42, wordt benadrukt dat '(d)eze richtlijn geldt, wat betreft het recht van vestiging en het verrichten van diensten, onverminderd andere specifieke wettelijke bepalingen met betrekking tot de erkenning van beroepskwalificaties, zoals de bepalingen op het gebied van vervoer, ...'. De erkenning van beroepskwalificaties wordt aldus beschouwd zowel als een vestigingsvoorwaarde alsook als een voorwaarde met het oog op het bevorderen van het vrij verkeer van diensten.

worden daarbij overigens tegelijk ook beschouwd als veiligheidseisen en kunnen daarbij zonder meer worden aangemerkt als bemanningsvoorschriften in de zin van art. 6 §1, X, 11°, zodat de gewestelijke bevoegdheid ter zake mede ook op die rechtsgrond kan worden gegrond. Voorts strekt die bevoegdheid zich derhalve ook uit tot de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer over de binnenwateren<sup>[56]</sup>.

#### 4. Enige besluiten

Met de regionalisering van de binnenvaart door de Zesde Staatshervorming heeft de wetgever een aantal bevoegdheidsopsplitsingen als gevolg van de wijzigingen van de BWHI in 1988 opnieuw ongedaan gemaakt. In de praktijk was gebleken dat de beheersbevoegdheid die m.b.t. waterwegen en havens aan de gewesten in 1988 was toegewezen, terwijl de federale overheid in zake de algemene politie van de scheepvaart bevoegd was gebleven, zeer moeilijk functioneerde. De scheidingslijn van wat precies behoorde tot de beheersbevoegdheid van de gewesten en wat precies ressorteerde onder de federale bevoegdheid was niet altijd duidelijk te maken. Schepen oefenen daarbij evident hun activiteiten uit op waterwegen en havens, zodat de veiligheid van die scheepvaart onvermijdelijk ook invloed heeft op de integriteit en veiligheid van de betreffende infrastructuur en het milieu, alsook op andere gebruiksvormen, die in het kader van de reeds bestaande beheersbevoegdheid reeds tot de bevoegdheid van de gewesten behoorden. De opsplitsing van beide beleidscomponenten kan dan ook remmend werken voor een efficiënt beleid. Niet zonder reden is in de rechtsleer betoogd dat de bevoegdheidspakketten die in 1988 aan de gewesten werden toegewezen, niet homogeen, maar veeleer fragmentair en partieel waren<sup>[57]</sup>. Door deze afgesplitste bevoegdheden opnieuw in handen van één overheid te leggen, thans de gewesten, wordt het voor de gewesten gemakkelijker een coherent, op de verschillende functies van de waterwegen en op de betrouwbaarheid en veiligheid van de infrastructuur in het licht van het gebruik ervan door de scheepvaart, afgestemd beleid te voeren. Ook nu dient echter opgemerkt dat op de overdracht van homogene bevoegdheidspakketten uitzonderingen werden behouden, die een juiste toepassing van de bevoegdheidsverdeling kunnen bemoeilijken, nu in

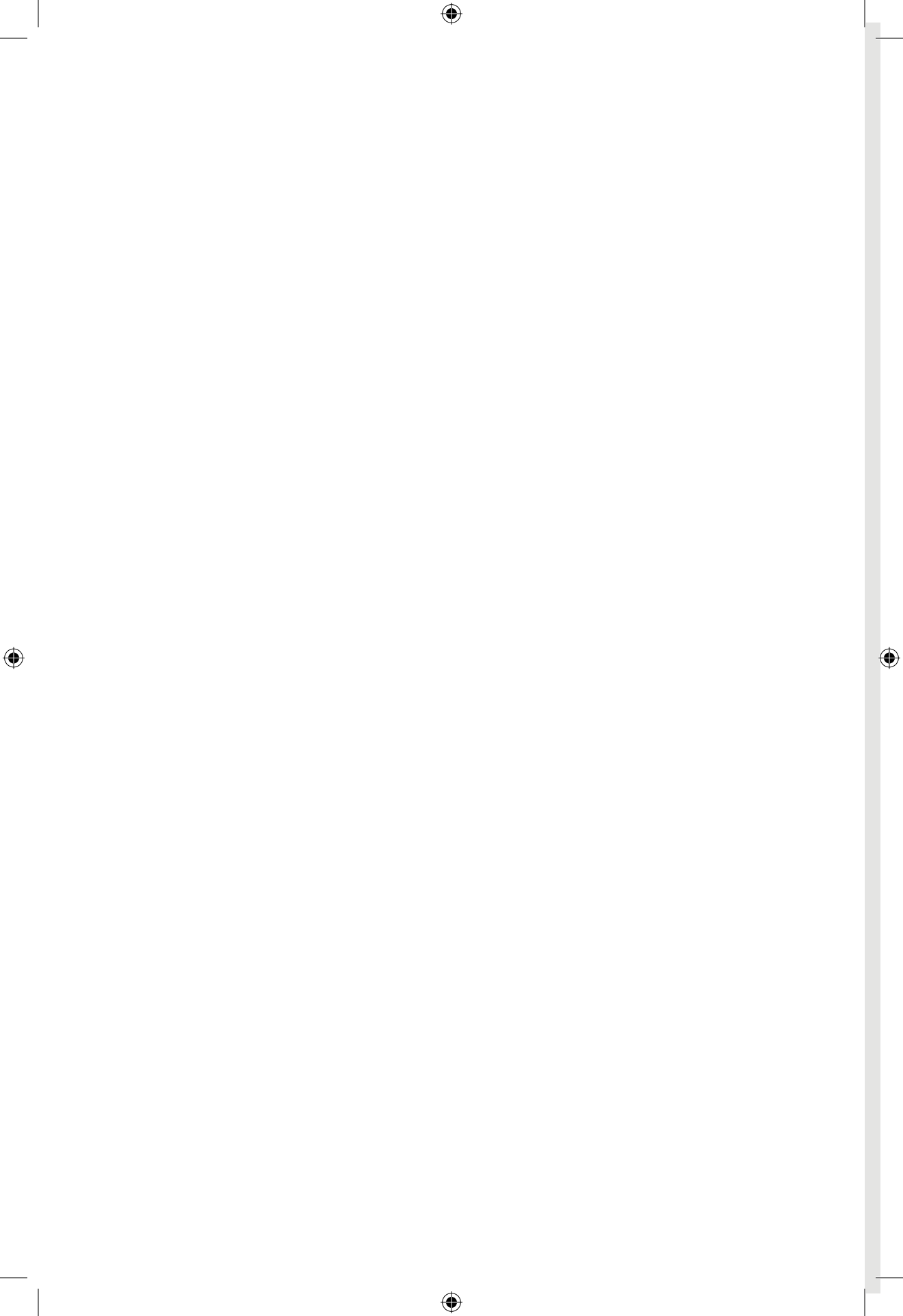
---

[56] Deze materie is thans geregeld in het KB van 5 juli 2006 betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren, *BS* 22 augustus 2006.

[57] E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, nr. 2.1.3.5/7.

het kader van Europese en internationale regelgeving regels in één zelfde tekst opgenomen kunnen zijn, die zowel betrekking kunnen hebben op de aangelegenheden die aan de gewesten zijn overgedragen, als op aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd blijft.

Door de bevoegdheid inzake de scheepvaart-, bemannings- en veiligheidsvoorschriften bij de gewesten te leggen, zou omgekeerd kunnen betoogd worden dat het gevaar hierdoor ontstaat dat op dit vlak door de gewesten verschillende regels zullen worden toegepast. Hoewel, gelet op de internationale context waarin binnenvaart bedreven wordt, de bezorgdheid voor een goede afstemming van dergelijke voorschriften op elkaar, terecht is, mag dit gevaar echter niet worden overdreven, daar reeds sedert lang dergelijke voorschriften op internationaal en Europees niveau worden vastgesteld en dit ook in de toekomst het geval zal zijn. Desbetreffend zal de bevoegdheid van de gewesten derhalve er, net zoals voorheen de federale overheid, in eerste orde erop neerkomen deze te implementeren in de interne regelgeving. Verschillen en onder meer bijzondere voorschriften kunnen daarbij niet worden uitgesloten, maar liggen voor bepaalde aspecten zelfs voor de hand, onder meer om rekening te houden met de bijzondere karakteristieken van de waterwegen, zoals beperkingen m.b.t. de diepgang en afmetingen van schepen, de vaarsnelheid, enz. Echter voor deze specifieke aan de infrastructuur gerelateerde aspecten waren de gewesten, zoals hoger aangegeven, reeds eerder ook al bevoegd. Bovendien geldt dat voor het vaststellen van de regels van de (algemene) politie op het verkeer over waterwegen overleg dient gepleegd te worden.





DEEL III

# Maritieme en mariene zaken



# 13 | De breedte van de territoriale zee en de marine league, oftewel, de paradox van de visserman en de kanonskogel

J.W.P. Prins\*

## 1. Inleiding

Vanwege mijn nautisch verleden<sup>[1]</sup> werd ik tijdens mijn licentiaatsopleiding<sup>[2]</sup> geboeid door begrippen zoals ‘kanonschotregel’ en ‘marine league’. In dit essay probeer ik mede vanuit die achtergrond dichter bij de inhoud te komen. Met dit uitgangspunt schreef ik in 1994 het oorspronkelijke, ongepubliceerde manuscript met dezelfde titel. Deze bijdrage is een geactualiseerde en herwerkte versie.

De Nederlandse rechtsgeleerde Cornelis van Bijnkershoeck (1673-1743) was vooral belangrijk voor de ontwikkeling van de ‘Wetten van de Zee’. Hij beargumenteerde in zijn boek *De dominio maris* (1702) dat kuststaten recht hebben op de aangrenzende wateren<sup>[3]</sup>. Lange tijd gold de aan van Bijnkershoeck toegeschreven zogenaamde ‘kanonschotregel’ als begrenzing voor de territoriale zee. In de praktijk kwam dat neer op een zone van circa drie zeemijlen (afgerond tot 5,6 kilometer)<sup>[4]</sup>. Voor de behandeling van het onderwerp is ook van belang hetgeen Somers in zijn publicatie *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, opmerkt over de kanonschotregel en over de ‘marine league’, zijnde vier zeemijlen (Somers, 1990).

---

\* Kapitein ter lange omvaart.

[1] In verschillende matrozen- en later officiersrangen heb ik op de lange omvaart (Grote Handelsvaart) gevaren van 1960 tot 1976.

[2] In 1995 behaalde ik het Licentiaat in de Haven en Maritieme Wetenschappen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent.

[3] Bijnkershoeck, C. van, [http://nl.wikipedia.org/wiki/Cornelis\\_van\\_Bijnkershoeck](http://nl.wikipedia.org/wiki/Cornelis_van_Bijnkershoeck) [geraadpleegd op 29-09-2014].

[4] [http://nl.wikipedia.org/wiki/Territoriale\\_wateren](http://nl.wikipedia.org/wiki/Territoriale_wateren) [geraadpleegd op 29-09-2014].

## 2. Vragen rondom het begrip ‘territoriale zee’

Dat het concept van de territoriale zee als overgangsgebied tussen soevereine staten en de volle zee al sinds de middeleeuwen of nog langer, algemeen erkenning in het maritiem rechtsverkeer tussen staten heeft gevonden, leidt geen twijfel (Somers, 1990, p. 61-70). De breedte van dit specifieke deel van de zee echter, was ongewis en hing onder andere samen met de heersende rechtsleer.

Onder invloed van de grote ontdekkingsreizen in de zestiende en zeventiende eeuw werd de toenmaals bekende wereld steeds groter. De noodzaak van uniformiteit in de afbakening van grenszones en de toename van rechtszekerheid werd navenant dwingender. Niet alleen een tijdvak van grote zeeslagen was aangebroken; ook de overzeese handel kwam tot grote bloei. En, net als tot op de dag van vandaag, ging handel gepaard met kaapvaart en piraterij. Zo op het oog een voldoende reden om te besluiten, dat de discussie omtrent de breedte van de territoriale zee werd gedefinieerd door de reikwijdte van een kanonschot.

Een wellicht minder tot de verbeelding sprekend gevolg van deze expanderende handelsstromen was dat het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking in een aantal Europese landen steeg, met als (indirect) gevolg een toename van het aantal inwoners. Meer inwoners betekende een noodzakelijke stijging van de voedselproductie vanwege de toename van de eiwitconsumptie. Toen, zo goed als nu, was vis een eiwitleverancier van (in principe) hoge kwaliteit tegen een relatief lage prijs, mits zij in voldoende hoeveelheid op de markt kon komen.

Drie vragen tekenen zich nu af.

1. Was de breedte van de territoriale zee een probleem vanwege de bescherming van de handel (denk aan de Duinkerker kapers), of lag hieraan het probleem van de bescherming van (kust)visserij en visgronden in verband met de voedselvoorziening ten grondslag?
2. Was de continentale keuze voor de kanonschotregel het leidende principe? Of was de Scandinavische opvatting omtrent de ‘marine league’ de maatstaf voor de breedte van de territoriale zee? Of gaat het om een schijnbare tegenstelling?
3. Als van Bynkershoek in zijn in 1702 verschenen boek *De dominio maris dissertatio* kennelijk geen exacte maat geeft voor de breedte van de territoriale zee (Somers, 1990, p. 63), was dat dan omdat hij de reikwijdte van het geschut niet kende? Of omdat er meerdere typen van kanonnen in gebruik waren? Of was er een niet nader aangegeven of zelfs een wellicht door hem niet begrepen reden voor?

### 3. Kapers en piraten versus vissermannen

Met betrekking tot de eerste vraag, die zich het eenvoudigst laat beantwoorden, opteren we voor twee, in de tijd en qua sfeertekening verschillende uitgangspunten, die desalniettemin beiden een antwoord op de vraag bevatten. Voor het ene uiterste, van wat in de tijd gezien als een continuüm kan worden opgevat, wordt positie gekozen in het Scheppingsverhaal van het Bijbelboek Genesis. Het andere uitgangspunt op de tijd, ligt bij de twintigste eeuwse gedragswetenschapper Abraham Maslow.

In het Scheppingsverhaal komt 'voedsel' voor 'geweld'. Immers, al meteen in het begin van *Genesis 1:29* staat geschreven: '*Zie, Ik geef u al het zaaddragende gewas op de hele aarde en al het geboomte, waaraan zaaddragende vruchten zijn; het zal u tot spijsz dienen!*' Daarna komen pas termen als: vijandschap, vermorzelen, heersen en de doodslag van Kaïn tegen zijn broeder Abel (*Genesis 3:15-16; en 4:9*). Opvallend, maar dit terzijde, is dat de Bijbel nog maar 26 verzen 'oud' is, of er is al expliciet sprake van: '*de vissen der zee!*'

Bleek in het voorgaande uit een oud boek, dat eten voor vechten ging, in een recent boek is een vergelijkbaar betoog te vinden. De auteurs (Stoner & Wankel, 1986, p. 40-41) beschrijven in een bekend leerboek over Management de zogenoemde 'Pyramide van Maslow'. De Amerikaanse gedragswetenschapper, Abraham Maslow, heeft op kernachtige wijze weergegeven wat hij aanduidt als: 'De hiërarchie van menselijke behoeften'. De noden zoals die in de basis van de piramide gedacht zijn, moeten eerst worden bevredigd voordat de behoeften van hogerop in de hiërarchie aan de orde komen. Maslow onderscheidt dan in zijn piramide vijf lagen, die van basis naar top als volgt zijn geordend (Stoner & Wankel, 1986, p. 423-424):

1. Fysiologisch: behoefte aan lucht, water, voedsel en seks;
2. Zekerheid: behoefte aan veiligheid, orde en vrijheid van angst en bedreiging;
3. Het gevoel ergens bij te horen (sociale noden): liefde, affectie en menselijk contact;
4. Achtung: behoefte aan zelfrespect, succes en respect van anderen;
5. Zelfverwezenlijking: de behoefte tot (geestelijke) groei, de behoefte aan iets te voldoen, je potentieel te kunnen realiseren.

De parallel tussen Genesis en de 'Pyramide van Maslow', ook al liggen ze eeuwen uit elkaar, is treffend. Naar mag worden aangenomen, waren slecht of geen voedsel (o.a. vis) en het uitblijven van soldij ook in de tijd van van Bijnkershoek aanleiding tot opstand en muitertij. De conclusie laat aan duidelijkheid niets te

wensen over: het voeden van de (eigen) bevolking gaat voor bescherming. Of dat laatste nu van het volk of van de handel is, is minder van belang.

#### 4. De paradox van de visserman en de kanonskogel

Bescherming van visserijbelangen was, zoals hierboven is aangegeven, het meest voor de hand liggende uitgangspunt voor het vaststellen van de breedte van de territoriale zee. Dat voor het bepalen van die breedte, sprake was van een schijn-tegenstelling, dient nu te worden aangetoond. Om redenen van eenvoud, en omdat de kusten van Frankrijk, Engeland, België, Nederland, Denemarken en Noorwegen grotendeels min of meer Noord - Zuid georiënteerd zijn, zal in het betoog van deze Noord - Zuid as worden uitgegaan.

Veel kustvisserij vond ten westen van de kustlijn plaats, waardoor, als er al geschoten moest worden, dit *qualitate qua* eveneens in westelijke richting diende te geschieden. Overigens dient men zich te realiseren dat natuurlijke havens op zanderige en grindrijke kusten op weinig plaatsen voorhanden waren en vissersboten vanaf het strand te water werden gelaten, zoals nog heden ten dage op verscheidene plaatsen kan worden waargenomen.

In gedachten laten we nu twee vissersscheepjes uitvaren, de één van het strand van Arcachon (Frankrijk) op ongeveer 44,5° Noorderbreedte en het andere vanuit Skagen (Denemarken) op 62,5° Noorderbreedte. Om in de wereld van van Bijnkershoeck te blijven, zijn Scheveningen op 52° Noorderbreedte en Alesund (Noorwegen) op ongeveer 62,5° Noorderbreedte, evenzo goed mogelijk. Stroom en wind veronderstellen we op beide plaatsen gelijk te zijn geweest. Veronderstellen we verder dat het schip uit Skagen of meer precies vanuit Alesund werd geroeid door zes opvarenden (Prins, 1986, p. 50-55; Prins, 1993, p. 187; Bruijn, den Heijer, Stapelkamp, 1991, p.12) dan zal, vanwege de gelijkheid van de omstandigheden, het schip uit Arcachon of Scheveningen eveneens door zes man geroeid moeten zijn geworden. Beide bemanningen kregen vanaf het moment dat hun schepen door de branding heen waren, een uur de tijd. Niet tot onze verrassing blijken ze dezelfde afstand te hebben afgelegd.

De kern van het probleem is nu: had van Bijnkershoeck gelijk en waren het drie zeemijlen (zijn 'kanonschotregel') of hadden de Scandinaviërs gelijk en waren het vier zeemijlen (hun 'marine league'), of, zou er sprake kunnen zijn van een paradox?

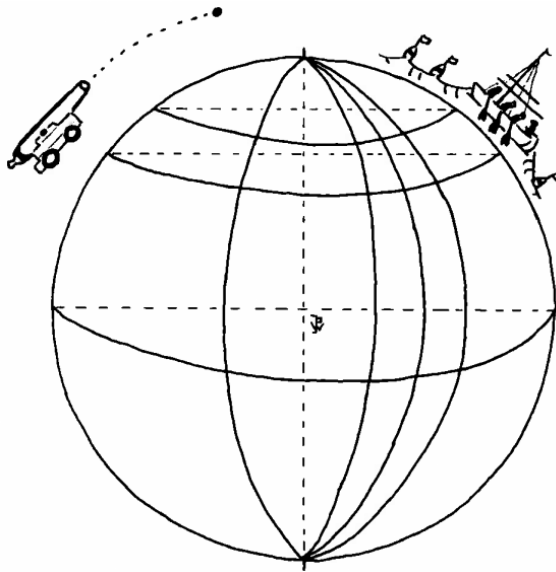
Hetzelfde probleem, maar nu anders geformuleerd om dichter bij de 'kanonschotregel' te blijven, is: stel er werden twee identieke kanonnen, met een identieke kogel en eenzelfde hoeveelheid kruit, op dezelfde hoogte boven het zeeoppervlak en met precies gelijke elevatie afgevuurd vanaf de kust van Arcachon (of Scheveningen) en van Skagen (dan wel Alesund). Zou dan de ene kogel een andere afstand afleggen dan de andere? Aan minieme verschillen in zwaarte- en Corioliskrachten tussen de genoemde plaatsen zullen we hier gemakshalve maar voorbijgaan.

Het antwoord op de vraag is simpel: zowel de vissermannen als de kogels legden overal dezelfde afstand af. De kern van het probleem was niet de afstand die werd afgelegd, maar hoe de afgelegde weg moest worden gemeten. Om dit te kunnen begrijpen moet de zeevaartkunde te hulp worden geroepen en wel om de eenvoudige reden dat door zowel Van Bijkershoek als de Scandinaviërs de afstand werd uitgedrukt in zeemijlen.

Naar men mag aannemen was aan het einde van de zeventiende en het begin van de achttiende eeuw de 'Wassende Kaart', een zeekaart ontwikkeld in 1569 door de Vlaamse cartograaf Gerard Mercator, nog volop in gebruik. In deze kaart komt alleen aan de equator de afstand van 1852 meter overeen met één zeemijl (de Wit, van Roon, Haverkamp, 1964, p. 12-16). Gaande naar het noorden (en zuiden) neemt de werkelijke afstand van één zeemijl gemeten in meters af naarmate de parallellen (geografische breedte) op de aardbol toenemen. Anders gezegd: 1852 meter overeenkomend met één zeemijl op de evenaar, neemt op de parallel van Arcachon een waarde aan van 1,4 zeemijl, terwijl dezelfde 1852 meter op de parallel van Skagen het equivalent is van 1,9 zeemijl. Evenzo krijgt op de parallel van Scheveningen de afstand van 1852 meter de waarde van 1,6 zeemijl, terwijl dezelfde afstand ter hoogte van Alesund een waarde van 2,2 zeemijl aanneemt (de Wit et al., 1964, p. 49-52).

Dit is overigens gemakkelijk in te zien als men zich realiseert dat, indien afstanden telkens gelijk blijven, er sprake moet zijn van evenwijdige lijnen. De meridianen in de 'Wassende Kaart', die immers parallel lopen, hebben wellicht, maar dan ten onrechte, bij van Bijkershoek de idee doen postvatten dat uit de kaart lijnen van gelijke afstand in zeemijlen als equivalent van gelijke afstanden op de bol gelezen konden worden. De zeemijl echter, is gedefinieerd als het zestigste deel van een graad (in lengteverschil) gemeten op de evenaar, terwijl deze lengtegraden of meridianen elkaar snijden (convergeren) in de top, zijnde de Noord- en Zuidpool. Uit deze redenering blijkt eveneens dat de zeemijl niet de vaste waarde van 1852 meter bij een toenemende breedte kan behouden.

De paradox tussen de 'kanonschotregel' en de 'marine league' is nu eenvoudig aan te tonen. Enige goniometrische berekeningen laten zien dat ter hoogte van Arca-chon de territoriale zee met een breedte van drie zeemijlen overeenkomt met een afstand van 3963 meter, terwijl ter hoogte van Skagen een afstand van 3980 meter in een 'marine league' van vier zeemijlen moet worden vertaald. Analoog hieraan berekent men voor Scheveningen een territoriale zee met een breedte van drie zeemijlen als zijnde 3420 meter, terwijl deze zelfde afstand van 3420 meter in de omgeving van Alesund een waarde van vier zeemijlen heeft (zie bijlage 2 voor de zeevaartkundige berekening). Dit brengt ons tot de conclusie dat zowel van Bijnkershoek als de Scandinaviërs gelijk hadden. In feite had de breedte van de territoriale zee gekoppeld moeten worden aan de breedte op de aardbol waarvoor men de breedte van de territoriale zee wilde definiëren, althans, nu men daarvoor de zeemijl in plaats van de meter (of kilometer) heeft willen gebruiken.



Afbeelding 1 | J.W.P. Prins

## 5. *De dominio maris dissertatio*

De antwoorden op de verschillende onderdelen van vraag 3 over het ontbreken van een exacte maat voor de breedte van de territoriale zee in het genoemde boek van van Bijnkershoek, moeten nu zo mogelijk nog worden gegeven. Dat de



reikwijdte van het geschut uit die tijd niet bekend zou zijn, moet worden betwijfeld, zelfs indien meerdere typen van kanonnen in gebruik zouden zijn geweest. Zo goed als vandaag de dag geoefend wordt in 'doelschieten', zal dat vroeger evenzeer een gebruik zijn geweest. Weliswaar was het principe van de positiebepaling met behulp van het 'Problema van Snellius' bekend; de sextant bestond omstreeks het jaar 1700 nog niet<sup>[5]</sup>. Een even zo goede methode met behulp van een kompas bestond wel. Deze methode berust op het feit dat, gezien vanuit zee drie kompaspeilingen van drie bekende objecten eenzelfde gemeenschappelijk snijpunt, de positie van het doel, moeten hebben. De drie peilingen worden (in tegengestelde zin) vanuit de drie gepeilde objecten in de zeekaart uitgezet en snijden elkaar idealiter in de positie van het schip, in dit geval het oefendoel.

Hét grote probleem schuilt niet zozeer in een gebrek van de methode, als wel in de betrouwbaarheid van de kaarten in de vroege achttiende eeuw (*The Mariner's Handbook*, 1989, p. 21) en de exacte posities van herkenbare punten, zo deze al in een zeekaart voorkwamen. Genavigeerd werd immers grotendeels met de hulp van boekwerken met daarin allerhande routebeschrijvingen, die nog tot op de dag van vandaag 'Zeilaanwijzingen' worden genoemd (Bruijn *et al*, 1991, p. 15 en p. 22-23). Voor het bepalen van de reikwijdte van het geschut is het dus aanmerkelijk dat de blik landinwaarts was gericht. De afstand was hier eenvoudig af te meten, waarna het geschut slechts zeewaarts gedraaid hoefde te worden.

Een bijkomend probleem was ongetwijfeld dat veel kaarten voorzien waren van een afstands aanduiding in de meest uiteenlopende maten. Om enkele voorbeelden te noemen: mijlen, kabels, voeten, roeden, en niet te vergeten de league, ja zelfs 'uren gaans' kwamen als afstands aanduiding voor. Nog tot in de vijftiger jaren van de 20<sup>ste</sup> eeuw werden in de *Belgisch-Nederlandse Visserij-Almanak* (*Belgisch-Nederlandse Visserij-Almanak*, 1954, p. 511-512) als meest in gebruik zijnde maten genoemd: de Belgische, de Franse, de aardrijkskundige mijl, de landmijl, de zeemijl en de Engelse mijl van 1760 yards.

Of alle omrekeningsfactoren bij van Bijniershoek en zijn tijdgenoten precies bekend waren laat zich raden. Dat in *De dominio maris dissertatio* geen exacte breedte voor de territoriale zee gegeven werd, heeft naast de hiervoor aangevoerde redenen, wellicht ook nog een heel andere en alledaagse achtergrond.

---

[5] De sextant was weliswaar in 1699 door Isaac Newton uitgevonden, maar de beschrijving van het instrument werd pas in 1743 gepubliceerd. Encyclopedie: Grote Winkler Prins, Elsevier, Amsterdam, 1974, 7e druk.

Namelijk het verschuiven van een maritiem machtsgebied in de vorm van landen als Denemarken en Zweden (en de nadagen van de Hanze) naar meer zuidelijk gelegen landen als de Nederlanden (en de stabilisatie van de macht van de Compagnieën), Frankrijk en Engeland<sup>[6]</sup>. De discussie omtrent de breedte van de territoriale zee was, gezien tegen deze achtergrond, waarschijnlijk nog niet uitgekristalliseerd; tegenwoordig zouden we zeggen dat het 'draagvlak' kennelijk ontbrak.

## 6. Epiloog

Bij heel het voorgaande betoog past enige relativering. Immers, het concept van een territoriale zee op zich, is denkbeeldig. Het bestaat slechts bij de gratie van een antropocentrisch uitgangspunt. Sterker nog: het behoort vanouds tot het domein van wetgevers en juristen. Bezien vanuit het leven van alledag ziet de territoriale zee er heel anders uit. Voor de zee zelf, is het begrip zonder enige betekenis; zij is vrij en soeverein tot zij op een kust in schuim uiteenspat en daar haar grens bereikt. Voor de visserman is de zee zijn jachtgebied; voor hem worden de grenzen slechts bepaald door bereikbaarheid, diepte, omvang en opbrengst van de visgronden. Voor de kanonnier van het geschut is de zee een meer of minder deinend platform voor zijn kanonnen, en de alles bepalende vraag naar: raak ik het doel, of raak ik het niet? Voor de zeeman tenslotte, en ik spreek uit ervaring, is de territoriale zee een gebied van extra gevaren voor de navigatie, en de toenemende bemoeizucht van de wal die onafwendbaar naderbij komt. Het is terecht te bedenken dat wij afhankelijk zijn van de zee; de zee heeft ons niet nodig om te bestaan!

## Dankwoord

Met dank aan Prof. Dr. A.H.J. Prins voor zijn maritiem-antropologische tips en de opbouwende kritiek in het algemeen, aan Mr. J.W.A. Hollaers voor zijn juridische blik op het betoog en aan de heer R.J. den Os voor de navigatietoets<sup>[7]</sup>.

[6] Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kaart van Vlaanderen en Zeeland, uitgegeven in 1702 door N. de Fer, Legenda: afstanden opgegeven in '5 uren gaans over de weg' (privé bezit auteur).

[7] Dit deel van het dankwoord heeft betrekking op het manuscript van 1994. Mijn vader, bij leven hoogleraar Culturele Antropologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, is

Mede vanwege mijn persoonlijke gezondheid na 2011, voelde ik sterk de behoefte om de zeevaartkundige onderbouwing van mijn betoog, vooral in de bijlage te toetsen aan de kennis van mijn oud-vakgenoot Kapt. Jan van Zalinge, Ing., Schelde zee- en rivierloods. Hij heeft aan mijn verzoek voldaan en met de zeevaartkundige inhoud ingestemd. Daarvoor wil ik hem van harte dank zeggen.

## Bibliografie

- Belgisch-Nederlandse Visserij-Almanak 1954* (1954). Vandenberghe P., Oostende.
- Bijbel* (1969). Het Nederlandsch Bijbelgenootschap, Amsterdam.
- BRUIJN, J.R., DEN HEIJER, H.J. en STAPELKAMP, H. (1991). *Julius Constantijn Rijk (Zeeman en Minister)*, De Bataafsche Leeuw, Amsterdam.
- BYNKERSHOEK, C. van. *Verhandelingen van Staats-zaken*, bestaande uit twee boeken, het eerste handelt over *Oorlog en Vrede*, en het tweede over *Zaken van Verscheidene Stof*. (1740). Johannes van Kerckhem, Leiden.
- DE WIT, C., VAN ROON, J. en HAVERKAMP, P. (1964). *Leerboek der Zeevaartkunde*, Deel I, 11e herz. druk, Uitgeverij De Boer, Hilversum.
- HYDROGRAPHER OF THE NAVY (1989). *The Mariner's Handbook, Sixth Edition*. Ministry of Defence, Taunton.
- PRINS, A.H.J. (1986). *A Handbook of Sewn Boats*, the Trustees of The National Maritime Museum Greenwich, London.
- PRINS, A.H.J. (1993). *Louis Apol, Painter of the Arctic Ocean*, Norsk Sjøfartsmuseum, Annual Report 1992, Oslo.
- SOMERS, E. (1990). *Inleiding tot het internationaal zeerecht. 2<sup>e</sup> herwerkte uitgave*, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen.
- STAR NUMAN, O.W. (1869). *Cornelis van Bynkershoek; Zijn Leven en zijne geschriften*, diss., Jac's. Hazenberg Corn's., Zoon, Leiden, 291-293.
- STONER, J.A.F., Wankel, C. (1986). *Management. Third Edition*, Prentice-Hall International, London.

---

inmiddels overleden. De heren Hollaers en den Os zijn sinds mijn pensionering in 2011 oud-collega's.

## Bijlage 1

Bij het teruglezen van mijn oorspronkelijke verhandeling heb ik mij gerealiseerd dat ik in 1994 nog niet beschikte over moderne verworvenheden zoals internet. Ook waren de nu te raadplegen (en te ‘downloaden’) boekwerken in originele vorm zoals van van Bijnkershoeck destijds voor mij niet beschikbaar, simpelweg omdat zij toen nog niet elektronisch gescand en gepubliceerd waren. Nu, in 2015, is dit voor ieder die zich de moeite getroost thuis vanachter zijn laptop te raadplegen.

### 1. Met betrekking tot de kanonschotregel

In dit boek van van Bijnkershoeck werd de oorspronkelijke basis van de zogenaamde ‘kanonschotregel’ ontwikkeld. Daarom maak ik gebruik van enkele citaten uit *De dominio maris* en meer in het bijzonder *Verhandelingen van Staatszaken*, (Bijnkershoeck, 1740, p. 99-100):

*‘Maar, ik heb in een ander werk [d] bewezen, dat deze stelling al te ruim is, en niets besluit, oordelende, dat het gebied van ‘t land daar eindigt, daar de magt der wapenen een einde neemt, ...’*

*[d] Bynkersh. Dissert. de Domin. Mar. Cap. II et IV.*

Relevant is ook het vervolg (Bijnkershoeck, 1740, p. 254):

*‘Wat my van den eigendom der zee dunkt, heb ik in een particuliere verhandeling [a] opengelegt, en ik blyf noch by hetzelfde gevoelen, want de tegenpartyen, die ik naderhand ontmoet heb, heb in den nader druk [b] van dat werkje beantwoord. Ik maakte in die handeling een onderscheid tusschen de zee dicht by land en de open zee: eene zee dicht by land noemde ik, zo ver iemands magt van ‘t vaste land, byvoorbeeld door ‘t afschieten van ‘t geschut, uitstrekt: de open zee, waarop de Vorst uit zyn land geen geweld kan oefenen. De naburige zee onderwierp ik aan het gebied van de Vorst, die op ‘t land het gezag voert, de open zee heb ik van alle gezag vrygesproken, ...’*

*[a] Bynckershoeck de dominio maris. ed. Ann. 1703.*

*[b] ejusd. Opera Minora ed. 1730.*

Wie de citaten uit het geciteerde werk leest kan niet anders dan beamen dat van Bijnkershoeck zich niet concreet uitspreekt over de fysieke grens c.q. breedte van de territoriale zee. Ook hetgeen Star Numan in zijn dissertatie, (Numan, 1869, p.

291-293) opmerkt over de territoriale zee, enz., voegt aan het voorgaande geen wezenlijk nieuwe gezichtspunten toe.

## 2. Inzake de kanonschotregel en de marine league

De onderstaande citaten uit de publicatie van de hand van professor Somers, geven hierin meer inzicht. Met deze citaten ben ik weer terug bij de bron waardoor mijn oorspronkelijke nieuwsgierigheid werd gewekt.

Somers, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, 1990, p. 63:

*'De zogenaamde kanonschotregel stelt eenvoudig dat een staat zijn soevereiniteit over zijn kustwateren zover mag uitoefenen als zijn geschut reikt. (...). Nergens geeft hij [van Bynkershoek] een exacte maat voor de breedte van de territoriale zee, welke hij stelt als een variabele van de reikwijdte van het geschut. De maximum reikwijdte van het geschut in Bynkershoek's tijd (begin 18<sup>e</sup> eeuw) bedroeg ongeveer één mijl, opklimmend tot bijna twee mijl tegen het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw om slechts bij het einde van de Napoleontische oorlogen drie mijl te bedragen. Ondertussen had Galiani evenwel in 1782 reeds die mijl vooropgesteld, min of meer als compromis tussen de reikwijdte van het geschut en de Scandinavische eisen van de 'marine league' van vier mijl.'*

Somers, 1990, p. 64:

*'... en het opduiken van de regel van de reikwijdte van het geschut (1610), werd door de Denen het gebruik ingevoerd om een vaste breedte van de territoriale zee te aanvaarden, gemeten in de zogenaamde 'marine leagues' (lieue marine of Hollandse mijl). (...). De hedendaagse 'marine league' is gelijk aan drie zeemijl (5,556 km).'*

En verder op dezelfde pagina nog:

*'Veel auteurs, ..., zijn de mening toegedaan dat de driemijlenregel voor het bepalen van de breedte van de territoriale zee, voortvloeit uit de kanonschotregel. Dit blijkt historisch niet houdbaar en is in feite het gevolg van Galiani's voorstel om in 1782 als uiterste reikwijdte van het geschut drie mijl voorop te stellen.'*

## Bijlage 2

Voor de berekening van de verschillende afstanden werd gebruik gemaakt van de *Zeevaartkundige Tafels*, uitgegeven op last van het Ministerie van Defensie (Marine), bewerkt door P. Haverkamp, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, s'-Gravenhage, 1962, *Tafel 8*.

Het verschil in lengte tussen twee meridianen op de bijzondere parallel van 0 graden (de evenaar) heet: delta Lengte (= L). Op de parallel van een willekeurige andere breedte heet dit verschil in lengte: de afwijking (= afw.). De zeevaartkundige betrekking tussen deze twee grootheden L. en afw. is afhankelijk van de breedte en is gerelateerd aan de verhouding tussen de middellijnen op de evenaar (R.) en op de betreffende breedte (r.). Een en ander wordt weergegeven in de goniometrische formules:

$$\cos b = r/R \quad \rightarrow \quad r = R \cdot \cos b$$

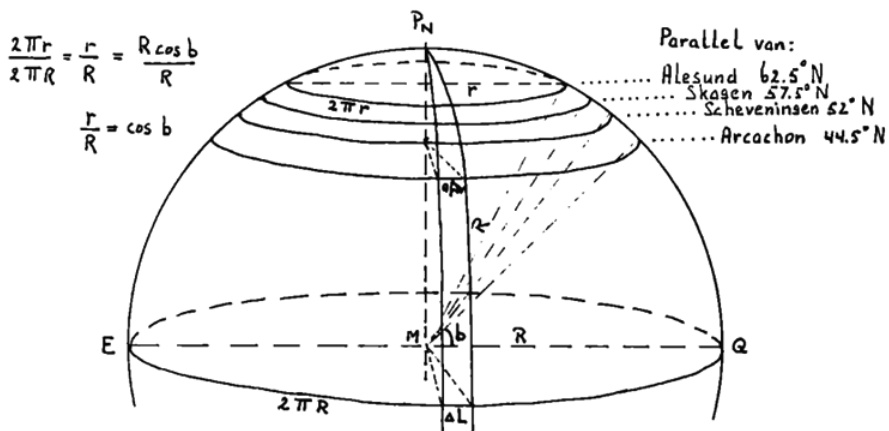
en

$$R = r \cdot \sec b \quad \rightarrow \quad R = r \cdot 1/\cos b$$

Substitutie van L voor R en afw voor r geeft dan de volgende formules:

$$\text{afw.} = L \cdot 1/\cos b \quad \text{en} \quad L = \text{afw.} \cdot \cos b = \text{afw.} \cdot 1/\sec b$$

Vervolgens geldt nog dat 1\60 van 1 graad lengteverschil op de equator is gedefinieerd als 1 zeemijl van 1852 meter.



Afbeelding 2 | J.W.P. Prins

Op de evenaar ( $0^\circ$  breedte) geldt dan:

$$\text{afw} = L \cdot \cos 0^\circ \quad \rightarrow \quad \text{afw} = 1852 \cdot 1,00000 = 1852 \text{ meter}$$

(afw =) 1 zeemijl heeft hier de waarde van 1852 meter,

$$\text{en } L = 1/(\text{afw} \cdot \cos 0) \quad \rightarrow \quad L = 1/(\text{afw} \cdot 1) = 1 \cdot 1 \quad \rightarrow$$

(L =) 1852 meter heeft hier de waarde van 1 zeemijl.

Op de breedte van Arcachon ( $44,5^\circ$  N) wordt dit:

$$\text{afw} = L \cdot \cos 44,5 \quad \rightarrow \quad \text{afw} = 1852 \cdot 0,71325 = 1321 \text{ meter}$$

3 zeemijlen hebben hier de waarde van 3963 meter,

$$\text{en } L = 1/(\text{afw} \cdot \cos 44,5) \quad \rightarrow \quad L = 1/(\text{afw} \cdot 0,71325) = 1 \cdot 1,4 \quad \rightarrow$$

1852 meter krijgt hier de waarde van 1,4 zeemijl.

Op de breedte van Skagen ( $57,5^\circ$  N) wordt dit:

$$\text{afw} = L \cdot \cos 57,5 \quad \rightarrow \quad \text{afw} = 1852 \cdot 0,53730 = 995 \text{ meter}$$

4 zeemijlen hebben hier de waarde van 3980 meter,

$$\text{en } L = 1/(\text{afw} \cdot \cos 57,5) \quad \rightarrow \quad L = 1/(\text{afw} \cdot 0,53730) = 1 \cdot 1,9 \quad \rightarrow$$

1852 meter krijgt hier de waarde van 1,9 zeemijl.

Op de breedte van Scheveningen ( $52^\circ$  N) wordt dit:

$$\text{afw} = L \cdot \cos 52 \quad \rightarrow \quad \text{afw} = 1852 \cdot 0,61566 = 1140 \text{ meter}$$

3 zeemijlen hebben hier de waarde van 3420 meter,

$$\text{en } L = 1/(\text{afw} \cdot \cos 52) \quad \rightarrow \quad L = 1/(\text{afw} \cdot 0,61566) = 1 \cdot 1,6 \quad \rightarrow$$

1852 meter krijgt hier de waarde van 1,6 zeemijl.

Op de breedte van Alesund ( $62,5^\circ$  N) wordt dit:

$$\text{afw} = L \cdot \cos 62,5 \quad \rightarrow \quad \text{afw} = 1852 \cdot 0,46175 = 855 \text{ meter}$$

4 zeemijlen hebben hier de van 3420 meter,

$$\text{en } L = 1/(\text{afw} \cdot \cos 62,5) \quad \rightarrow \quad L = 1/(\text{afw} \cdot 0,46175) = 1 \cdot 2,2 \quad \rightarrow$$

1852 meter krijgt hier de waarde van 2,2 zeemijl.

N.B. Voor Arcachon zou bijvoorbeeld ook de visgronden van de 'Spaanse Noord' gelezen kunnen worden; het equivalent van Skagen zou dan ongeveer De Sont zijn. Vanwege van Bijnkershoek is voor Scheveningen gekozen, terwijl Alesund ongeveer in het midden ligt van de kustlijn van de landen die destijds onder Deens gezag stonden.





# 14 | Held of schurk? Pragmatische beschouwingen bij het fenomeen van de criminalisatie van zeelieden

Jozef Cuyt\*

*Actus non facit reum nisi mens sit rea*<sup>[1]</sup>

## 1. Inleiding

Op 14 april 1912 kwam de onzinkbaar gewaande *Titanic* op haar 'maiden-trip' in aanvaring met een ijsberg in de Noord-Atlantische Oceaan, en zonk. 1.514 opvarenden verloren hierbij het leven<sup>[2]</sup>. De gezagvoerder, Kapitein Edward John Smith, een ervaren en gerespecteerd kapitein van 62 jaar oud, ging met zijn schip ten onder, maar ging de geschiedenis in als de moedige, plichtsgetrouwe kapitein die weigerde zijn schip te verlaten zolang er zich nog opvarenden aan boord bevonden. Voor velen een iconische zeeheld ...<sup>[3]</sup>

Op 13 januari 2012 liep het Italiaanse cruiseschip *Costa Concordia* op een rots bij het Italiaanse eiland Giglio, waardoor er aan de bakboord zijde van het schip onder water een scheur ontstond van 70m lang.

Het schip maakte water, maakte zware slagzij en dreigde te zinken. Het verloor zijn voortstuwingsvermogen en dreef naar de kust van Giglio, waar het, half

---

\* Kapitein ter lange omvaart, Master Nautische Wetenschappen.

[1] Vrij vertaald betekent dit: 'Geen misdaad zonder misdadig opzet'.

[2] British Parliamentary Papers (2012). 'Shipping Casualties - Loss of the steamship Titanic.'

[3] New York World (30 april 1912). 'Captain Smith died the greatest of all deaths.'

onder water, op zijn stuurboord zijde bleef liggen. Als bij wonder verloren van de 4.429 opvarenden ‘slechts’ 32 het leven. De gezagvoerder, Kapitein Francesco Schettino, geraakte op het droge en werd prompt in de boeien geslagen op beschuldiging van ‘dood door schuld’, lang voordat er ook maar enig detail van de oorzaak van de scheepsramp gekend was. Nog vóór het begin van zijn proces, werd Kapitein Schettino wereldwijd in de media neergesabeld als een onverantwoordelijke lafaard en een schande voor het beroep van scheepskapitein<sup>[4]</sup>.

Op 4 mei 2013 ontspoorde er – net buiten het ten oosten van Wetteren gelegen station van Schellebelle – een goederentrein. Enkele ketelwagons, geladen met 300 ton acrylonitril,<sup>[5]</sup> vlogen na een explosie in brand. Gevolgen: 1 dodelijk slachtoffer<sup>[6]</sup>, 33 gewonden<sup>[7]</sup>, ca. 200 personen naar het ziekenhuis voor verzorging of controle<sup>[8]</sup>, 2.000 omwoners geëvacueerd (sommigen konden pas 3 weken later terug hun huis betreden<sup>[9]</sup>), ernstige pollutie van het milieu door de vrijgekomen schadelijke stoffen<sup>[10]</sup>, schade aan land- en tuinbouw door het vergiftigde bluswater<sup>[11]</sup>, enorme schade aan de spoorinfrastructuur en aan het treinverkeer, dat pas meer dan twee maanden na de ramp terug normaal kon verlopen, en een kostenplaatje van meer dan 4 miljoen euro<sup>[12]</sup>. Wat met de Nederlandse treinmachinist, die dubbel zo snel reed als was toegelaten<sup>[13]</sup>? Heeft iemand gehoord dat hij door de politie uit zijn verhakkelde stuurcabine werd gehaald om hem als een misdadiger geboeid af te voeren naar de gevangenis? Hierover is in de media niets te vinden.

Hoe komt het dat in geval van een maritiem ongeval de kapitein onmiddellijk in de boeien wordt geslagen, terwijl dit nooit het geval is bij vliegtuigongevallen, bus-, trein- of andere ongevallen, soms met even zware gevolgen? Nu wordt de kapitein gecriminaliseerd, vroeger kreeg hij vaak het heldenstatuut. En hoe komt het dat scheepsrampen in het verleden zelden leidden tot strafrechtelijke vervolging? Integendeel, dikwijls werd de verantwoordelijke verheven tot het statuut

---

[4] Cosidetto.be (8 augustus 2014).

[5] Een kleurloze, zeer licht ontvlambare, extreem giftige, organische vloeistof met een enigszins naar amandel ruikende doch prikkelende geur.

[6] Het Nieuwsblad (8 mei 2013).

[7] HLN.be (4 mei 2013).

[8] Knack.be (9 mei 2013).

[9] DeRedactie.be (22 mei 2013).

[10] DeRedactie.be (6 mei 2013).

[11] DeRedactie.be (9 mei 2013).

[12] DeRedactie.be (18 mei 2013).

[13] DeMorgen.be (7 mei 2013).

van 'held', zelfs in geval van criminele roekeloosheid, zoals dit het geval was met Kapitein Smith van de *Titanic*. We geven hieronder nog twee voorbeelden van 'heldenverheerlijking'.

### 1.1 De *Flying Enterprise*

Het ss *Flying Enterprise* – een Amerikaans vrachtschip type C1-B<sup>[14]</sup>, draagvermogen 7.815 ton, gebouwd begin 1944 bij de scheepswerf van Consolidated Steel Corporation Wilmington (Californië), eigendom van de Deens-Amerikaanse rederij American Export-Isbrandtsen Line – stond onder bevel van de 37-jarige Kapitein Kurt Carlsen, een tot Amerikaan genaturaliseerde Deen, toen het op 21 december 1951 de haven van Hamburg verliet met bestemming New York (Mac, 1952). De lading bestond uit stukgoed waaronder ruwijzer<sup>[15]</sup>, lompen, koffie, turf, 12 Volkswagens, antiek, schrijfmachines en naftaleen<sup>[16]</sup>. Er zou ook een hoeveelheid goud en zirkonium<sup>[17]</sup> aan boord zijn geweest. In totaal een kleine 3.000 ton lading. De bemanning telde 41 koppen en er waren 10 passagiers aan boord.

Op 24 december 1951, bij het verlaten van het *English Channel*, kwam de *Flying Enterprise* in één van de zwaarste Noord-Atlantische stormen van de laatste jaren terecht. Op 28 december ging een deel van de lading over, het schip maakte meer dan 40° slagzij en werd stuurloos. Er werd een scheur in de romp vastgesteld, en zeewater drong de machinekamer binnen. Kapitein Carlsen zond een SOS uit, en als op 29 december enkele schepen ter hulp waren gesnelde, gaf hij het bevel om het schip te verlaten. Ten gevolge van de grote slagzij konden de reddingsboten niet worden uitgezet, en de 50 opvarenden moesten in zee springen om te worden gered door de reddingsboten van de toegesnelde schepen. Alle opvarenden werden gered, doch één passagier zal het avontuur niet overleven. Alleen Kapitein Carlsen bleef aan boord van de *Flying Enterprise*, en weigerde het schip met

---

[14] Type vrachtschip in groten getale gebouwd op Amerikaanse werven in de tweede helft van de Tweede Wereldoorlog, in opdracht van de *US Maritime Commission*.

[15] Ruwijzer is een voor verdere verwerking bestemde ijzerlegering met een koolstofgehalte van gewoonlijk 1,9% en meer, waarin het ijzergehalte naar het gewicht gemeten overheerst, zie: <http://www.woorden-boek.nl>

[16] Naftaleen is een bicyclische aromatische koolwaterstof met een karakteristieke, teerachtige geur. Naftaleen is gevaarlijk voor de gezondheid en het milieu, zie: <http://nl.wikipedia.org>

[17] Zirkonium is een scheikundig element met symbool Zr, onder meer gebruikt in de productie van corrosiebestendige metalen, in nucleaire installaties, en voor militaire doeleinden, zie: <http://nl.wikipedia.org>

50° à 60° slagzij te verlaten. Op 2 januari 1952 arriveerde de Engelse zeesleepboot *Turmoil*<sup>[18]</sup> ter plaatse met de bedoeling het schip – onder verbeterde weersomstandigheden – op sleeptouw te nemen. Met de hulp van de tweede stuurman van de *Turmoil*, Kenneth Dancy, die erin geslaagd was aan boord van de *Flying Enterprise* te springen, werd een sleeplijn tussen beide schepen bevestigd, en op 5 januari begon de sleep met bestemming Falmouth.

10 januari 1952. Wanneer de sleep zich nog op slechts 31 mijl ten zuiden van *The Lizard*<sup>[19]</sup> bevond, en op 41 mijl van de bestemming Falmouth, brak de sleeptros in een volgende Atlantische winterstorm, en was de *Flying Enterprise* weer overgegeven aan de elementen. Het schip nam nog meer slagzij, tot 80° over bakboord, het was nu duidelijk dat het niet meer te redden was. Even na 15u00 sprongen Kapitein Carlsen en stuurman Dancy in zee, en werden snel opgepikt door de sleepboot *Turmoil*. Om 16u10 zonk de *Flying Enterprise* naar de bodem van het *English Channel*, onder het loeien van de sirenes van de omliggende schepen als laatste afscheidsgroet aan een heroïsch schip. Wekelijks waren de beelden van de doodstrijd van de *Flying Enterprise* te zien geweest in alle bioscopen van de wereld – televisie bestond nog niet – en als de *Turmoil*, met aan boord de twee geredde zeemannen van de *Flying Enterprise*, op de avond van donderdag 10 januari 1952 de haven van Falmouth binnenvoer, stonden duizenden mensen hen op te wachten om de ‘helden’ persoonlijk te kunnen toejuichen.

Enkele dagen later ontving Kapitein Carlsen in Londen de *Silver Medal for Meritorious Service* van Lloyd's of London, als erkentelijkheid voor zijn heroïsche inspanningen om de *Flying Enterprise* trachten te redden. En op 14 januari ontving hij in de *Danish Club* te Londen, in opdracht van koning Frederik van Denemarken, de *Officers' Cross of the Order of Dannebrog*<sup>[20]</sup>. Bij zijn terugkeer in New York op 17 januari, viel hem een *ticker-tape parade*<sup>[21]</sup> te beurt doorheen de straten van New York, een huldebetoon dat normaal slechts voorbehouden was

[18] Zeesleepboot van de ‘Bustler’-klasse, gebouwd in 1945 op de Henry Robb Shipyard in Leith, Scotland, met een machinevermogen van 4000 BHP, zie: <http://leithshipyards.com>

[19] Dit is het meest zuidelijke punt van het Engelse vasteland.

[20] *Yorkshire Evening Post* (14 januari 1952).

[21] De *ticker-tape parade* is een Amerikaanse, oorspronkelijk New Yorkse vorm van huldeblijk waarbij degenen die gehuldigd worden, in een parade door de straten worden gereden, terwijl vanuit de hoogbouw papieren snippers naar beneden worden gegooid. Voorbeelden van andere persoonlijkheden die gehuldigd werden met een *ticker-tape parade*: Charles Lindbergh, de generaals Dwight Eisenhower en Charles de Gaulle, Winston Churchill, de astronauten van Apollo 11, paus Johannes-Paulus II, Nelson Mandela, koning Boudewijn, zie: <http://en.wikipedia.org>

voor zegevierende generaals, succesvolle presidenten en andere opmerkelijke personaliteiten, en werd hij ook nog vereerd met de *Merchant Marine Distinguished Service Award*, de hoogste onderscheiding voor een zeeman in burgerdienst, hem toegekend door een bijzonder besluit van het Congres. Op 10 januari 2012 ten slotte werd in Sewaren NJ (Woodbridge Township) – de woonplaats van de familie Carlsen – een park gewijd aan Kapitein Carlsen, omwille van zijn heroïsche pogingen om zijn schip te behoeden van de ondergang. Een gedenkplaat werd onthuld in het bijzijn van zijn dochters<sup>[22]</sup>. Enkele maanden na zijn terugkeer in de USA, kreeg Kapitein Carlsen het bevel toevertrouwd over de *Flying Enterprise II*. Hij bleef zijn ganse carrière varen, en overleed op 7 oktober 1989. Volgens zijn wens werd zijn stoffelijk overschot aan de zee toevertrouwd, boven het wrak van ‘zijn’ *Flying Enterprise*. Vergelijk deze situatie met die van Kapitein Mangouras van de *Prestige* in november 2002 (zie infra onder 4.1).

De saga van de *Flying Enterprise* is uniek in de geschiedenis van de wereldscheepvaart, en Kapitein Carlsen is de geschiedenis ingegaan als een ware zeeheld. De vraag kan echter gesteld worden wat Carlsen bezielde om tegen beter weten in te weigeren zijn schip te verlaten, een vraag die nooit beantwoord is geworden. Was het om te beletten dat anderen weet zouden krijgen van de ware aard van de lading, of er misschien zelf beslag zouden op leggen? Speculaties dienaangaande hebben het over een aanzienlijke lading zirkonium, bestemd voor de bouw van de eerste Amerikaanse atoomduikboot USS Nautilus (SSN-571)<sup>[23]</sup>, doch informatie hierover wordt tot op heden door de Central Intelligence Agency (CIA), de Federal Bureau of Investigation (FBI), de United States (US) Coast Guard en the US Navy strikt geheim gehouden<sup>[24]</sup>.

Maar verdiende Kapitein Carlsen het in feite wel om als een held te worden beschouwd? Tenslotte was hij een kapitein die zijn schip had verloren ten gevolge van het overgaan van de lading. Slecht gestuwd in Hamburg? Verantwoordelijkheid van de kapitein! Het schip ging naar de bodem van de oceaan met enkele honderden tonnen zware stookolie aan boord. Maar we spreken 1952, een tijd dat het woord pollutie nog niet was uitgevonden ... Kapitein Carlsen een held? Helden worden gemaakt, niet door besluiten van één of andere overheid, niet door

[22] Zie: [www.twp.woodbridge.nj.us](http://www.twp.woodbridge.nj.us)

[23] 's Werelds eerste duikboot aangedreven door kernenergie, in dienst van 1954 tot 1980. Zie: X. (1970), 'Naval History & Heritage Command', in X., Dictionary of American Naval Fighting Ships, Verenigde Staten, Navy Department.

[24] Uit een documentaire van de Deense Televisie (2002). 'Det Skæve skib' (Engelse titel: 'The Mystery of Flying Enterprise').

wetten of verordeningen, niet door uitspraken van een rechtbank, maar door de publieke opinie. En de geschiedenis heeft hierop een duidelijk antwoord gegeven.

## 1.2 Het USS *Vincennes*

Een incident van een heel andere orde uit 1988. Reeds sinds 22 september 1980 woedde de oorlog tussen Iran (van Ayatollah Khomeini) en Irak (van Saddam Hussein) in alle hevigheid, en dit zowel te land als ter zee in de Perzische Golf, daarom soms ook wel de *Tanker War* genoemd, omwille van de talrijke tankers, geladen met Iraanse olie, die door de Iraakse luchtmacht werden aangevallen in *the Gulf* en in de *Strait of Hormuz*<sup>[25]</sup>. Op 3 juli 1988 patrouilleerde het Amerikaanse USS *Vincennes*<sup>[26]</sup> – onder bevel van Kapitein William Rogers III – in de zuidelijke territoriale wateren van Iran op zoek naar Iraanse *gunboats*, wanneer het op zijn radars een naderend vliegtuig waarnam. Dit vliegtuig was een burgerlijke Airbus A300 B2-203 van Iran Air, met aan boord 290 personen, waaronder 66 kinderen en 16 bemanningsleden. Met vluchtnummer Iran Air Flight 655, was het om 10u17 opgestegen van Bandar Abbas voor een vlucht van ongeveer een half uur naar Dubai, en was nog stijgende boven de *Strait of Hormuz* naar de hem toegewezen hoogte van 14.000 voet in de voorziene vluchtcorridor.

De Airbus werd aan boord van het USS *Vincennes* verkeerdelijk geïdentificeerd als zijnde een F-14A Tomcat<sup>[27]</sup> van de Iranian Air Force. Het USS *Vincennes* trachtte vergeefs in contact te komen met het waargenomen vliegtuig. Iran Air 655 gebruikte de juiste transponder ‘squawk’<sup>[28]</sup> en onderhield radio-contact in het Engels met de verkeersleiding, doch de *Vincennes* zat op verkeerde frequenties. Ten gevolge van een reeks verkeerde interpretaties door de bemanning in het CIC (*Combat Information Center*) van het USS *Vincennes*, die aan Kapitein Rogers

[25] Deze verbindt de Perzische Golf met de Golf van Oman, en als enige toegang tot de Perzische Golf van bijzonder strategisch belang voor alle scheepsverkeer van en naar de havens van Iran en de Golfstaten.

[26] *Guided missile cruiser* van de Ticonderoga-class Aegis, in dienst van 1985 tot 2005, zie: [www.navysite.de](http://www.navysite.de)

[27] De Grumman F-14 Tomcat is een tweemotorig, supersonisch gevechtsvliegtuig van de 4<sup>de</sup> generatie, dat door de Verenigde Staten nog aan de *Imperial Iranian Air Force* van Shah Reza Pahlavi was geleverd, zie: [www.navy.mil](http://www.navy.mil)

[28] Een elektronisch toestel gebruikt in de burgerluchtvaart voor identificatie en *collision avoidance*. Zie: P. VABRE. ‘Air Traffic Services Surveillance Systems’, beschikbaar online via: [www.airwaysmuseum.com](http://www.airwaysmuseum.com)

meldde dat het waargenomen luchtdoel (Iran Air 655) met toenemende snelheid in hun richting daalde – terwijl het in realiteit nog aan het stijgen was – aarzelde de als agressief aangeschreven Rogers niet langer, en gaf het bevel twee SM-2 raketten naar het ‘naderende’ doelwit af te vuren. Om 10u25 werd Iran Air flight 655 uit de lucht geschoten en stortte neer in de *Strait of Hormuz*. Alle 290 inzittenden van de Airbus kwamen om het leven (Kelley, 2007). In de marge van dit incident weze vermeld dat de Belgische sleepboot *Ferdinand Verbiest* van Schelde Sleepvaartbedrijf nv – onder bevel van Kapitein Walter De Pooter, in timecharter bij de *Iranian Offshore Oil Company*, en gestationeerd bij *Larak Island* in de *Strait of Hormuz* – van de Iraanse charterer de opdracht kreeg om in de regio waar het vliegtuig was neergestort de menselijke resten uit zee te gaan verzamelen om ze aan de autoriteiten over te dragen. Een gruwelijke taak ...<sup>[29]</sup>

Iran vroeg aan de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties om deze daad niet te beschouwen als een ‘vergissing’, maar als ‘*a criminal act, an atrocity and a massacre*’. George H.W. Bush Sr., toenmalig vice-president onder President Reagan, deed het gebeuren af als ‘*a wartime incident*’ en benadrukte dat de *Vincennes* op gepaste wijze had gehandeld. De Verenigde Staten betreurden het verlies van mensenlevens, doch boden nooit enige verontschuldiging aan. Meer nog, George Bush Sr. verklaarde op 2 augustus 1988 gedurende zijn verkiezingscampagne: ‘*I will never apologize for the United States. I don’t care what the facts are ... I’m not an apologize-for-America kind of guy*’<sup>[30]</sup>. Teneinde een rechtsgeding voor het Internationaal Gerechtshof in Den Haag niet langer te rekken, aanvaardden de Verenigde Staten in februari 1996 een minnelijke schikking en betaalden aan Iran een bedrag van 131.800.000 dollar ter compensatie aan de erfgenamen van de slachtoffers, en ter vergoeding van het vernielde vliegtuig<sup>[31]</sup>.

Ondanks de beroepsfouten van de bemanning van het USS *Vincennes* – die 290 onschuldige burgers de dood injoegen – ontvingen zij bij het beëindigen van hun opdracht de *Combat Action Ribbons*. Lieutenant Commander Scott Lustig, *air-warfare coordinator* op de *Vincennes*, kreeg de *Navy Commendation Medal* voor ‘*his ability to quickly and precisely complete the firing procedure*’<sup>[32]</sup>. En Kapitein William Rogers, de man die het bevel gaf om het dubieuze doelwit uit de lucht te schieten, zonder te weten waarop hij schoot? Hij werd in 1990 onderscheiden

[29] Uit het persoonlijk archief van de auteur.

[30] Nieuwweek (15 augustus 1988). The quote of the week section, p. 15.

[31] Zie: Internationaal Gerechtshof, Islamitische Republiek van Iran t. Verenigde Staten, *Aerial Incident of 3 July 1988*, 17 mei 1989, *ICJ Cases* 1989.

[32] WayBack Machine (27 maart 2008), ‘Military Blunders’.

met de *Legion of Merit* voor ‘*exceptionally meritorious conduct in the performance of outstanding service as commanding officer [...] from April 1987 to May 1989.*<sup>[33]</sup> Het neerhalen van vlucht IR655 werd hierbij zelfs niet vermeld. Na zijn bevelvoering op het USS *Vincennes* werd Rogers instructeur voor de *United States Navy Tactical Training Group* in Point Loma (Californië), waar hij verantwoordelijk was voor de opleiding van marineofficieren in ‘*handling combat situations*’.

Kapitein William Rogers, een held? Voor de enen wel, maar voor de anderen ...? Desalniettemin is dit wel een mooi voorbeeld van ‘de-criminalisatie’ door de Amerikaanse overheid. Ter vergelijking: op 17 juli 2014 werd een passagiersvliegtuig van Malaysia Airways, vlucht MH17, onderweg van Amsterdam naar Kuala Lumpur, boven Oekraïne ‘per vergissing’ neergeschoten (vermoedelijk) door pro-Russische Oekraïense separatisten, (al dan niet) met de hulp van Russische militairen. Alle 298 inzittenden, 15 bemanningsleden inbegrepen, kwamen om het leven. Wie zijn hier de helden, of de schurken? We zullen het waarschijnlijk nooit weten.

## 2. Criminalisatie: definitie en evolutie

In de laatste decennia komt het fenomeen van criminalisatie van zeelieden, vooral dan van de kapitein, echter veel frequenter voor en dit in de eerste plaats in gevallen van oliepollutie en/of schade aan het milieu ten gevolge van een scheepsongeval, gevolgd door gevallen waar drugsmokkel mee gemoeid is. Maar ook in geval van verlies van mensenlevens moet er onmiddellijk een schuldige aangewezen worden. Van waar deze recente ommekeer in de appreciatie van de zeeman in het algemeen en gebrek aan respect voor de gezagvoerder in het bijzonder? Uiteraard heeft er zich in de voorbije 50 jaar een ongelooflijke evolutie voorgedaan in het transport van goederen over zee. Het totaal volume van over zee vervoerde goederen, in het bijzonder van olie en vloeibare gassen, is exponentieel toegenomen, en de afmetingen van de doorsnee vrachtschepen zijn meer dan vertienvoudigd.

Het in 1970 op de Cockerill Yards gebouwde Belgische containerschip *Dart Europe* was toen, met een capaciteit van 1.300 containers, het grootste containerschip

---

[33] The Washington Post (23 april 1990). ‘2 *Vincennes* Officers Get Medals’.



ter wereld<sup>[34]</sup>. De grootste containerschepen in de vaart hebben nu een capaciteit van bijna 20.000 containers<sup>[35]</sup>. In 1959 was de *Esso Brussels* de grootste Belgische tanker, met een laadvermogen van ca. 40.000 ton<sup>[36]</sup>. De grootste huidige Belgische tanker, tevens één van de grootste van de wereld, is de *TI Europe* van de rederij Euronav, met een draagvermogen van meer dan 440.000 ton<sup>[37]</sup>. Met deze schaalvergroting van de schepen en hun laadvermogen, vergrootte eveneens het risico in geval van een scheepsongeval, in het bijzonder als het om een olietanker ging. De schade aan het milieu en aan de aanpalende industriële activiteiten ten gevolge van oliepollutie na een ongeval met een tanker, kregen dramatische proporties. Enkele voorbeelden (in Europa):

- 1967: *Torrey Canyon* – Scilly Islands, Verenigd Koninkrijk: 119.000 ton olie gelekt;
- 1975: *Jakob Maersk* – Oporto, Portugal: 88.000 ton olie gelekt;
- 1976: *Urquiola* – La Coruña, Spanje: 100.000 ton olie gelekt ;
- 1978: *Amoco Cadiz* – Bretagne, Frankrijk: 223.000 ton olie gelekt;
- 1991: *Haven* – Genua, Italië: 144.000 ton olie gelekt<sup>[38]</sup>.

Hoewel er in deze gevallen nog niet echt sprake was van criminalisatie van de kapitein, keerde de publieke opinie zich toch meer en meer tegen olietankers – waarvan de meeste onder een ‘*flag of convenience*’<sup>[39]</sup> varen –, en ten slotte tegen de kapiteins van deze schepen, die, als gezagvoerder, voor alles verantwoordelijk werden geacht.

Samen met de toename van de schadegevallen, zijn ook de financiële gevolgen enorm toegenomen en stelt zich onmiddellijk de vraag: wie is verantwoordelijk, wie gaat de schade betalen? Onder druk van diezelfde publieke opinie moet er dus onmiddellijk een schuldige aangeduid worden. Dit geldt trouwens niet alleen voor de maritieme sector, hetzelfde fenomeen doet zich bv. ook voor in de bouwsector en in de medische sector. Onze samenleving is in een ‘*blame culture*’ terecht gekomen, een ‘beschuldigingscultuur’, waar, in geval van een calamiteit, onmiddellijk ‘een’ schuldige moet worden aangeduid, niet noodzakelijk ‘de’ schuldige. Die mentaliteit is nog meer uitgesproken in de landen van het Verre Oosten – China, Japan, Korea – waar zelfs de onschuldige betrokkenheid bij een

[34] Zie: [www.belgian-ships.be](http://www.belgian-ships.be)

[35] Maersk Triple-E container vessels – capaciteit: 18.500.

[36] Esso Magazine no. 5 (1959).

[37] Zie: [www.euronav.com](http://www.euronav.com)

[38] ITOPF (2013). ‘Oil Tanker Spill Statistics 2013.’

[39] Goedkope vlag, zoals bv. Liberia en Panama.

ongeval vaak leidt tot zelfdoding. Zo pleegde de onderdirecteur van de Koreaanse school, waarvan 200 studenten het leven verloren in de ramp met de *Sewol*, 16 april 2014, zelfmoord door verhangings<sup>[40]</sup> en dit hoewel hem geen enkele fout ten laste kon worden gelegd.

En als er bij een scheepsramp 'een' schuldige moet worden aangeduid, wie anders dan de kapitein is dan de meest voor de hand liggende persoon? Die twee elementen, de publieke opinie én de '*blame culture*' hebben ertoe geleid dat de kapitein, en soms ook andere leden van de bemanning, gecriminaliseerd worden en als misdadigers worden opgesloten, niet alleen in geval van oliepollutie, maar ook bij drugssmokkel, aanvaring of andere scheepsvoorvallen, en dit vaak zonder enige vorm van proces. Bovendien is de kapitein tevens die persoon die het gemakkelijkst als 'zondebok' kan worden afgevoerd: de eigenaars van het schip, de managers, de charterers, de inspecteurs van herstelbedrijven en van classificatiemaatschappijen, zitten immers duizenden mijlen ver weg in hun hoge kantoren in Londen, Singapore of Hong Kong, en zijn niet te vatten, terwijl de kapitein wordt overgeleverd aan de grillen van een vreemde jurisdictie. Wanneer er geen restwaarde van schip of lading overblijft, heeft de schadelijder in de persoon van de kapitein ten minste nog een 'gijzelaar', waarvoor losgeld kan worden gevorderd, vaak ter waarde van miljoenen euro's of dollars. Een praktijk die we nog kunnen verwachten van Somalische piraten, maar niet kan worden aanvaard van de overheden van zogezegde rechtsstaten!

Wat verstaan we nu precies onder 'criminalisatie'? In alle woordenboeken vind men een eenvoudige definitie: '*in een criminele sfeer plaatsen*', of '*het strafbaar stellen van een bepaald gedrag*'<sup>[41]</sup>. Met andere woorden: van iemand een misdadiger maken door zijn daad, of gebrek aan daden, te bestempelen als een misdaad. Als we deze definitie echter toetsen aan de realiteit in de maritieme sector, dan kunnen we criminalisatie van zeelieden ruimer omschrijven als: '*het onterecht behandelen van zeelieden, betrokken bij scheepsvoorvallen, als misdadigers, en/of het hen onthouden van de rechtsprocedures door de wet in het gemeenrecht voorzien*'. De nadruk moet hier gelegd worden op 'onterecht'. Onder scheepsvoorvallen dienen alle incidenten te worden verstaan: aanvaringen, schadevaringen, strandingen, pollutie van het mariene milieu, drugssmokkel, enz.<sup>[42]</sup> (Van

[40] East Asia Forum (4 September 2014).

[41] Zie:

<http://jw.juridischwoordenboek.com/contentDefinition.asp?termRechtsgebiedId>

[42] In de Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek (Privaatrecht), Achtste Blauwboek, wordt door Prof. Eric Van Hooydonk onder deze term uitsluitend verwezen naar aanvaring,

Hooydonk, 2012). In tegenstelling tot het algemeen aanvaarde rechtsprincipe: *'Iedereen is onschuldig tot het tegendeel bewezen is'*, wordt in scheepsvoorvallen het principe van de *'blame culture'* toegepast, namelijk: *'de kapitein is schuldig tot bewijs van het tegendeel'*. De kapitein en/of andere bemanningsleden zijn menselijke pionnen geworden in een vuil politiek of juridisch spel<sup>[43]</sup>, en scheepsvoorvallen worden door lokale rechters, vaak onder druk van de betrokken politici, onmiddellijk in een strafrechtelijke sfeer geplaatst. Ten gevolge hiervan wordt er nog weinig onderscheid gemaakt tussen ongevallen die het gevolg zijn van overmacht (*force majeure, act of God*), waarop de kapitein dus weinig of geen invloed kon uitoefenen, en schade als gevolg van opzettelijke daden of roekeloos gedrag. De onderstaande opsomming van enkele notoire gevallen moet één en ander duidelijk maken.

### 3. Gevallen van criminalisatie

In een studie uitgevoerd door de *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO)<sup>[44]</sup> in 2009<sup>[45]</sup>, werden 47 gevallen geïdentificeerd waarbij zeelieden werden gesanctioneerd. In 14 van deze gevallen werden de betrokken zeelieden sancties opgelegd alvorens er door enige rechtbank bewijs was geleverd van kwaad opzet of grove nalatigheid. We bekijken deze gevallen even van nabij.

#### 3.1 De *Million Hope* (Egypte – 1996)

Het schip had 26.000 ton potas en fosfaat in bulk geladen in de Jordaanse haven van Aqaba met bestemming Taiwan, toen het op 20 juni 1996 op een rif liep in de Straat van Tiran<sup>[46]</sup> nabij Sharm El-Sheikh (Egypte) en zonk. De kapitein werd door de Egyptische overheid in hechtenis genomen en door de rechtbank

---

berging en averij-grosse. In de huidige context wordt een bredere definitie gehanteerd.

[43] E. MITROPOLOUS (6 oktober 2004). 'Criminalization in Shipping: human pawns in political and legal games', Seventh Cadwallader annual memorial lecture, beschikbaar online via: [www.imo.org](http://www.imo.org)

[44] BIMCO is een niet-gouvernementele organisatie met hoofdkantoor in het Deense Bagsværd, een voorstad van Kopenhagen. BIMCO, opgericht in 1905, is de grootste internationale (private) scheepvaartvereniging ter wereld en vertegenwoordigt scheepseigenaren en cargadoors, zie: [www.bimco.org](http://www.bimco.org)

[45] BIMCO (23 maart 2009). 'Study of the Treatment of Seafarers.'

[46] De nauwe zee-engte tussen de Rode Zee en de Golf van Aqaba.

schuldig bevonden. Hij bleef 1 jaar en 8 maanden opgesloten en moest een boete betalen van 500 Egyptische pond.

### 3.2 De *Orapin Global* en de *Evoikos* (Singapore – 1997)

Op 15 oktober 1997 kwam de tanker *Evoikos* (80.823 Gross Registered Ton (GRT) – Cypriotische vlag), geladen met 120.000 ton *marine fuel*, onderweg van de Verenigde Arabische Emiraten naar de haven van Singapore, in de *Singapore Strait* in aanvaring met de in ballast varende tanker *Orapin Global* (138.037 GRT – Thai-se vlag). Uit de *Evoikos* lekte 28.000 ton olie, met ernstige pollutie van de kust tot gevolg. Beide kapiteins werden in hechtenis genomen en, in afwachting van hun proces, 6 maanden opgesloten in de gevangenis, daarna volgde 6 maanden huisarrest. De kapitein van de *Orapin Global* werd veroordeeld tot 4 maanden gevangenis, de kapitein van de *Evoikos* tot 8 maanden.

### 3.3 De *Erika* (Frankrijk – 1999)

De *Erika*, een tanker van 37.000 DWT<sup>[47]</sup> onder Maltese vlag, was onderweg van Duinkerken naar Livorno met een lading van ca. 31.000 ton *heavy fuel oil*, toen het op 12 december 1999 in the Golf van Gascogne in een zware storm terecht kwam en in twee brak, met als gevolg zware pollutie op de kusten van Bretagne, en ernstige schade aan het marine milieu. De voltallige bemanning werd gered, doch de Indische kapitein Karun Mathur werd door de Franse politie gedurende 8 maanden in hechtenis genomen, gedeeltelijk in de gevangenis, gedeeltelijk onder huisarrest. De scheepseigenaars werden door de Franse rechtbank veroordeeld tot een boete van 75.000 euro en moesten 192 miljoen euro schadevergoeding betalen. Total (charterer) en Registro Italiano Navale (RINA) (een classificatiebureau) werden veroordeeld tot een boete van 375.000 euro. Kapitein Karun Mathur werd in januari 2008 vrijgesproken. Held of schurk?

---

[47] Deadweight = draagvermogen.

### 3.4 De *Asean Liberty* (Myanmar – 2000)

Op 27 december 2000 liep het vrachtschip *Asean Liberty* (8.656 DWT) vast op *Chokey Shoal* op de rivier Rangoon, 8 mijl ten zuiden van Yangon, Myanmar. Het schip had een volle lading hout aan boord. Het brak in twee en zonk. Oorspronkelijk werd de hele bemanning aangehouden. De kapitein en 5 officieren bleven drie maanden in hechtenis, de andere bemanningsleden werden sporadisch vrijgelaten. Er werden geen straffen uitgesproken, maar de eigenaars moesten wel een borg storten ter waarde van 12,5 miljoen US dollar voor de opkuis van de veroorzaakte pollutie, compensatiekosten, baggerkosten en onomschreven verliezen. Tevens moesten ze zich schriftelijk verbinden om het wrak te lichten.

### 3.5 De *Amorgos* (Taiwan – 2001)

De *Amorgos*, een bulkcarrier van 35.238 GRT onder Griekse vlag, was onderweg van India naar een Noord-Chinese haven met ca. 60.000 ton ijzererts, toen het op 14 januari 2001 machinepech kreeg nabij Kenting National Park<sup>[48]</sup>, Taiwan. Het schip strandde vervolgens op een koraalrif en ging volledig verloren. Hierbij kwam zo'n 1.200 ton *fuel oil* in zee terecht, met ernstige pollutie van de kusten en zware schade aan marine fauna en flora. De kapitein en de hoofdwerktuigkundige werden gedurende 7 maanden in de gevangenis opgesloten, de tweede officier werktuigkundige 2 maanden, zonder dat er ooit door de rechtbank een veroordeling werd uitgesproken.

### 3.6 De *Celine* (Verenigde Staten – 2005)

Op 10 juni 2005 kwam de bulkcarrier *Celine* aan in de haven van New London (Connecticut), Verenigde Staten. Inspecteurs van de US Coast Guard, bijgestaan door agenten van de FBI, ondervroegen de bemanning over een computer gestuurde *oily-water separator*<sup>[49]</sup>, waarbij onregelmatigheden waren vastgesteld. Het schip werd aan de ketting gelegd. 's Anderendaags pleegde de Bulgaarse hoofdwerktuigkundige zelfmoord door verhänging. De kapitein werd door het *Department of Justice* in hechtenis genomen, samen met twee bemanningsleden.

[48] Een natuurpark op het zuidelijk uiteinde van Taiwan.

[49] Het doel van een *olie/waterafscheider* is het verwijderen van olie uit afvalwater, zodat het afvalwater over boord kan worden gepompt zonder olieverontreiniging te veroorzaken.

Na ondervraging werden de twee bemanningsleden gerepatrieerd. De kapitein zat meer dan zes weken in hechtenis zonder enige aanklacht. Het schip werd op 14 juni vrijgegeven nadat er een waarborg was betaald van 500.000 US dollar.

### 3.7 De *Zim Mexico III* (Verenigde Staten – 2006)

Het containerschip *Zim Mexico III* (10.736 GRT – Reederei Rickmers), onder het bevel van de Duitse kapitein Wolfgang Schröder, verliet op 2 maart 2006 de haven van Mobile (Alabama), Verenigde Staten. Bij het manoeuvreren om het schip 180° te draaien op de rivier, liet de boegschroef het afweten. Het manoeuvreren mislukte en het overhangende gedeelte van de boeg raakte een 60m hoge containerkraan op de kade, waarin de elektricien Shawn Jacobs herstellingen uitvoerde. De kraan viel omver, en Jacobs werd verpletterd onder het stalen gevaarte. Kapitein Schröder werd in beschuldiging gesteld onder de *Seaman's Manslaughter Statute*<sup>[50]</sup>. Na het ongeval kreeg Schröder aanvankelijk 9 maanden huisarrest. Op 12 oktober 2006 werd Kapitein Schröder door een jury schuldig bevonden aan nalatig gedrag, in overtreding van de genoemde wet. Na de uitspraak van het vonnis werd kapitein Schröder opgesloten in de gevangenis. Hoewel hij een gevangenisstraf riskeerde tussen de 4 en 10 jaar, werd hij na 11 maanden hechtenis – waarvan 9 in huisarrest en 2 in de gevangenis – in februari 2007 vrijgelaten, maar moest binnen de 72 uur de Verenigde Staten verlaten. De Duitse rederij Rickmers pleitte schuldig, en moest een boete betalen van 375.000 US dollar.

Als kapitein van de *Gabriele Wher* had Kapitein Schröder in maart 1987 een belangrijke rol gespeeld bij de reddingsoperaties na de ramp met de *Herald of Free Enterprise*<sup>[51]</sup> voor de haven van Zeebrugge. Voor zijn heldhaftig gedrag werd hij geprezen door de Britse Eerste Minister Margaret Thatcher, en door Koning Boudewijn, die hem op het paleis in Laken ontving. Kapitein Schröder kwam op 16 augustus 2010 samen met twee vrienden op tragische wijze om het leven, toen hun bootje tijdens een visserstrip vuur vatte in de Ierse Zee, nabij zijn woonplaats Bantry Bay, Ierland<sup>[52]</sup>. Kapitein Wolfgang Schröder, een alom geprezen zeeman, die door een Amerikaanse rechtbank tot een gevangenisstraf werd veroordeeld

[50] Titel 18 Sectie 1115 van de US Criminal Code (1838). Deze wet had tot doel gezagvoerders, werktuigkundigen en loodsen van stoomboten te sanctioneren voor nalatigheid bij scheepsongevallen met dodelijke afloop.

[51] De ferry *Herald of Free Enterprise* kenterde op 6 maart 1987 bij het buitenvaren van Zeebrugge, waarbij 193 opvarenden het leven lieten.

[52] The Southern Star, 28 augustus 2010.

omdat een voortstuwingsaggregaat van zijn schip het begaf, met, helaas, een dodelijk slachtoffer als gevolg: held of schurk?

### 3.8 De *Elixir* (Rusland – 2006)

In maart 2006 werd de Griekse kapitein van het onder Maltese vlag varende schip in een Russische haven beschuldigd van het smokkelen van toxische stoffen, omdat hij bij aankomst had nagelaten op het document van inkleding melding te maken van een reinigingsproduct dat tot de scheepsuitrusting behoorde, maar door de Russische autoriteiten als smokkelwaar werd beschouwd. De kapitein kreeg gedurende 57 dagen huisarrest, en moest een boete betalen van 5.000 US dollar.

### 3.9 De *B Atlantic* (Venezuela/Oekraïne – 2007)

In augustus 2007 werd de bulkcarrier *B Atlantic*<sup>[53]</sup> (38.506 DWT – bouwjaar 1983 – onder management van het Italiaanse Bulker Chartering & Management sa.) door de Venezolaanse autoriteiten aan de ketting gelegd in Lake Maracaibo, waar het schip een lading kolen had ingenomen. Ze vonden 129 kg cocaïne in torpedo's, onder water vast gelast onderaan de scheepsromp. De Oekraïense Kapitein Volodymir Ustymenko en zijn landgenoot, Tweede Officier Yuriy Datchenko werden op 12 augustus 2007 aangehouden op verdenking van drugssmokkel. Pas drie jaar later, in augustus 2010, werd hun zaak behandeld door een Venezolaanse rechtbank, en – zonder enig grondig bewijs van betrokkenheid – werden de twee veroordeeld tot 9 jaar opsluiting. Op aandringen van de Oekraïense Commissaris voor de Mensenrechten, werden de twee veroordeelden in december van dat jaar naar Oekraïne gerepatrieerd om daar hun straf uit te zitten. Een districtsrechtbank in Kiev herzag de zaak, en veroordeelde de twee bemanningsleden tot 3 jaar en 7 maanden gevangenis. Aangezien ze die tijd echter reeds hadden uitgezeten in Venezuela, verlieten ze als vrije mannen de rechtszaal.

Het Openbaar Ministerie ging echter in beroep, en op 20 januari 2012 werd de straf van 9 jaar opsluiting door het Hof van Beroep bevestigd! Het argument van de verdediging dat de externe bewaking van een schip, onder meer tegen

---

[53] Maritime Bulletin (2 mei 2012). 'Ukraine sentenced two seamen to 9 years imprisonment on a false Venezuela drug charge', beschikbaar online via: [www.odin.tc/news](http://www.odin.tc/news)

het bevestigen door drugs trafikanten van torpedo's met een lading cocaïne aan de buitenkant van de scheepsromp, tot de verantwoordelijkheid van de haven van Maracaibo behoort, werd door de rechtbank als onontvankelijk beschouwd. De rechtbank was van oordeel dat de rechterlijke uitspraak van Venezuela moet worden gerespecteerd. De Oekraïense Commissaris voor de Mensenrechten blijft ijveren voor de vrijlating van de twee zeelui, tot op heden helaas zonder resultaat<sup>[54]</sup>. Het schip zelf en haar lading zijn sindsdien spoorloos: in beslag genomen door de Venezolaanse overheid, mogelijk nog een tijdje uitgebaat onder een andere naam, naar landen met een dubieuze reputatie (Noord Korea, Cuba, Oekraïne, Rusland?) of verschroot? Niemand weet het ...

### 3.10 De *Cosco Busan* (Verenigde Staten – 2007)

De *Cosco Busan*<sup>[55]</sup> – een containerschip van 68.086 DWT, met een capaciteit van 5.551 *Twenty feet Equivalent Unit* (TEU)<sup>[56]</sup>, gecharterd door Hanjin Shipping Company, met een Hong Kong vlag en een volledige Chinese bemanning van Fleet Management Ltd. – verliet op 7 november 2007 de haven van Oakland (Californië) met bestemming Busan, Zuid-Korea. Ondanks een dikke mist, besloten de kapitein en de Amerikaanse loods om het vertrek niet uit te stellen. Een half uur later (8u30) kwam het schip in de dichte mist zwaar in aanraking met één van de steuntorens van de *San Francisco-Oakland Bay Bridge*, met als gevolg een 60m lange scheur in de bakboord bunkertanks. 53.500 US gallons<sup>[57]</sup> bunkerolie kwamen in de *San Francisco Bay* terecht, waarbij ca. 45km kustlijn zwaar werd bezoedeld, meer dan 6.000 vogels gedood, en het visbestand ernstig beschadigd. Schade aan het schip: 2,1 miljoen US dollar. Schade aan de brug: 1,5 miljoen US dollar. Kosten voor herstel van het milieu: 70 miljoen US dollar. Geen slachtoffers.

Als (waarschijnlijke) oorzaak van het ongeval vermeldt het verslag van de *National Transportation Safety Board*:

- Verminderde alertheid van de loods ten gevolgen van ingenomen medicijnen;
- Gebrekkige communicatie tussen loods en kapitein;

[54] Zie: [www.ombudsman.go.ua](http://www.ombudsman.go.ua)

[55] Gegevens uit het *Accident Report* NTSB/MAR-09/01 PB2009-916401 van de *National Transportation Safety Board*.

[56] TEU is de standaard eenheid voor containers. 1 TEU is een container van 20 voet lang, 8 voet breed en meestal 8,5 of 9 voet hoog.

[57] 1 US gallon = 3,785 liter.



- Gebrek aan controle van de kapitein over de handelingen van de loods;
- Onvoldoende voorbereidende training van de bemanning door de manager van Fleet Management Ltd.

De loods, John Cota, en de manager van het schip, Fleet Management Ltd., werden beschuldigd van criminele nalatigheid. De loods werd veroordeeld tot 10 maanden gevangenisstraf. De *US Attorney for the Northern District of California* verantwoordde het vonnis als volgt:

*The court's sentence of John Cota should serve as a deterrent to shipping companies and mariners who think violating the environmental laws that protect our nation's waterways will go undetected or unpunished. They will be vigorously prosecuted.*<sup>[58]</sup>

Fleet Management Ltd. werd veroordeeld tot een boete van 10 miljoen US dollar<sup>[59]</sup>, plus de herstelkosten van het milieu.

## 4. Kafka leeft!

Enkele gevallen zijn een dermate verbijsterend voorbeeld van criminalisatie, dat ze zelfs in een Kafkaïaanse roman als ongeloofwaardig zouden overkomen. En toch is het de harde realiteit, waarbij de kapitein en andere bemanningsleden het als echte gijzelaars moeten ontgelden.

### 4.1 De *Prestige* (Spanje – 2002)

De *Prestige* was een 26 jaar oude enkelwandige tanker van het *Average Freight Rate Assessment Maximum* (AFRAMAX)-type<sup>[60]</sup>, met een draagvermogen van 81.589 ton. Het schip was onderweg van Ventspils (Letland) naar Singapore met een lading van 76.972 ton Russische, zeer toxische zware olie.

- Reder: Mare Shipping (Liberia/Grieks)
- Bevrachter: Crown Resources (Zwitsers/Russisch)
- Manager: Universe Maritime (Grieks)

[58] The United States Department of Justice (17 juli 2009). 'Justice News.'

[59] The United States Department of Justice (19 februari 2010), 'Justice News.'

[60] Aframax tankers hebben een DWT tussen de 80.000 en 120.000 ton. In 1954 ontwikkelde Royal Dutch/Shell het afrasysteem omwille van belastingredenen.

- Makelaar: Petrian Shipbrokers (Londen)
- Bemanning: Roemenen, Filipino's, Grieken
- Classificatie: ABS (Amerikaans)
- Vlag: Bahamas
- Kapitein: Apostolos Mangouras (Griek)

Op 13 november 2002 kwam de *Prestige* terecht in een zeer zware storm, 45 mijl voor de kusten van Galicië (Spanje). Er ontstond een scheur van 15m in de romp van het schip aan stuurboord, met als gevolg 25° slagzij naar stuurboord. Het schip raakte op drift en naderde de Spaanse kust tot op 5 mijl. De kapitein liet een SOS uitzenden en vroeg sleepbootassistentie om het schip naar een veilige, beschutte plaats op de Spaanse kust te brengen, om nog meer schade aan de romp én het risico van massale pollutie te voorkomen. De kapitein besloot tevens om 24 van de 27 bemanningsleden te evacueren, wat met behulp van helikopters gebeurde zonder enig incident, en dit ondanks de slechte weersomstandigheden. Blevan aan boord: de kapitein, de eerste officier en de hoofdwerktuigkundige.

Ondertussen weigerden niet alleen de Spaanse overheid, maar ook de Franse en de Portugese, om het schip een veilige haven te bieden. Meer nog, Spanje gaf het bevel om de gehavende tanker van de Spaanse kust weg te slepen, zo ver mogelijk de Atlantische Oceaan op. Als het duidelijk werd dat het schip niet meer te redden viel, werd Kapitein Mangouras als laatste per helikopter van het schip gehaald. Onder invloed van de weersomstandigheden was de integriteit van de scheepsstructuur nog meer aangetast. Op 19 november, op 133 mijl uit de Spaanse kust, brak de *Prestige* in twee, en de twee delen zonken naar de bodem van de oceaan, naar een diepte van ca. 3.800m, met nog - naar schatting - 17.000 ton olie aan boord<sup>[61]</sup>. Ten gevolge van de weigering van de Spaanse overheid om het schip een veilige haven aan te bieden was dus ca. 60.000 ton olie in zee terecht gekomen, met als gevolg zware pollutie van vooral de Galicische kust en ernstige schade aan de lokale visindustrie en de toeristische sector. Maar ook de kust van Noord-Portugal - en in mindere mate sommige kusten van Frankrijk - leden schade door olieverontreiniging. Specialisten waren van mening dat de zich nog aan boord bevindende lading op een diepte van ca. 4.000m, waar de temperatuur van het water slechts 5° C bedraagt, zodanig zou coaguleren dat het een gestolde massa zou vormen die niet meer uit het wrak kon lekken. Niets was

---

[61] Repsol YPF (2002). 'Video El desafio del Prestige', beschikbaar online via: [http://www.repsol.com/es\\_es/](http://www.repsol.com/es_es/)

minder waar. De olie bleef uit het wrak lekken, weliswaar in beperkte hoeveelheden, maar de pollutie ging verder.

Om niet nog meer imagoschade te lijden, trachtte de Spaanse overheid de resterende olie uit het wrak te bergen, een operatie die nooit voorheen op zo een diepte was uitgevoerd. Met behulp van spitstechnologie uit de *offshore*-sector<sup>[62]</sup>, slaagde men er inderdaad in om in 2004 ongeveer 13.000 ton uit het wrak te bergen, tegen een niet nader genoemde kost, maar die zeker in de miljoenen euro's zal belopen. De nog aan boord resterende 4.000 à 5.000 ton olie werd ten slotte succesvol bestreden met het inspuiten van olieverslindende bacterieën<sup>40</sup>.

En Kapitein Mangouras? In tegenstelling tot de triomfantelijke ontvangst die Kapitein Kurt Carlsen van de *Flying Enterprise* te beurt viel (zie 1.1.), werd Kapitein Mangouras per helikopter van zijn zinkende schip geplukt, en rechtstreeks naar een hoge veiligheidsgevangenis gevoerd in Barcelona, onder beschuldiging van: '*niet opvolgen van orders van de Spaanse overheid en het veroorzaken van oliepollutie*.' Je kan natuurlijk moeilijk verwachten dat een kapitein die zijn schip verliest, waarvan de olielading honderden kilometers kustlijn bezoedelt, waardoor duizenden kustbewoners in hun bestaanszekerheid worden aangetast, op gejuich en als een held wordt onthaald. Maar Kapitein Mangouras, die alles had gedaan om zijn schip te redden en het milieu te vrijwaren van pollutie, die er in geslaagd was om zijn gehele bemanning in veiligheid te brengen, die zijn eigen leven op het spel had gezet door tot de laatste dag op zijn schip te blijven, die in feite niets ten laste kon worden gelegd, werd nu – zonder enige vorm van proces – behandeld als een misdadiger en opgesloten in een gevangenis tussen echte criminelen.

Eerst werd hij gedurende 83 dagen opgesloten in de gevangenis. Vervolgens kreeg hij, tegen het plaatsen van een borg (of moeten we zeggen 'losgeld') van 3.000.000 euro door de verzekering van de eigenaar van de *Prestige*, een woning toegewezen in Barcelona, waar hij gedurende bijna twee jaar onder huisarrest bleef, en zich dagelijks bij de politie moest melden. Pas in november 2004 kreeg de dan 69-jarige Mangouras toelating om naar huis terug te keren, op voorwaarde dat hij zich regelmatig zou melden bij de Griekse politie teneinde zich niet aan het gerecht te onttrekken! Uiteindelijk verschenen de drie beschuldigen in 2012 voor de rechter in La Coruña: Kapitein Apostolos Mangouras, gezagvoerder van de *Prestige*, Nikolaos Argyropoulos, de hoofdwerktuigkundige, en één Spaanse

---

[62] Olie- en gaswinning op zee.

ambtenaar, José Luis López Sors González, het toenmalige hoofd van het departement koopvaardij. De openbare aanklager vorderde een gevangenisstraf van 12 jaar en 4 miljard euro schadevergoeding. In november 2013 werden alle drie de beschuldigen door drie rechters van het Spaanse Hooggerechtshof in Galicië vrijgesproken van enige criminele aansprakelijkheid met betrekking tot de veroorzaakte pollutie. Alleen Kapitein Mangouras werd veroordeeld tot 9 maanden gevangenisstraf, met uitstel, voor het niet gehoorzamen aan de bevelen van de Spaanse overheid<sup>[63]</sup>.

Volgens Spaanse waarnemers was één van de afwezigen in de beklaagdenbank: Mariano Rajoy, de huidige Eerste Minister van Spanje. Rajoy, een Galiciër van geboorte, was ten tijde van de *Prestige*-ramp Vice- Eerste Minister, en voornaamste zegsman van de Spaanse regering. Als dusdanig was hij rechtstreeks betrokken bij de besluitvorming aangaande de *Prestige*. Terwijl er zich een ecologische ramp ontwikkelde, voorspelde Rajoy 'dat het lek uit de *Prestige* gemakkelijk onder controle te houden was, en dat slechts kleine oliebolletjes, te vergelijken met plasticine, op de Spaanse kusten waren waargenomen'<sup>[64]</sup>. Ook de Europese Commissie bemoeide zich met de zaak, met Belgisch Europarlementslid Dirk Sterckx als rapporteur voor de Tijdelijke Commissie verbetering veiligheid op zee. Dit leidde tot een reeks maatregelen gekend onder de naam *Erika Package I en II*, later gevolgd door het *Safety Package III*<sup>[65]</sup>, waaronder het gefaseerd bannen van enkelwandige tankers, en het verplicht aanduiden van *Places of Refuge*, schuilhavens.

De behandeling van Kapitein Mangouras door de Spaans overheid riep in de ganse maritieme wereld enorme verontwaardiging op. Alle internationale instanties sprongen in de bres ter verdediging van Kapitein Mangouras en ter veroordeling van de Spaanse overheid, als enig verantwoordelijke voor Spanje's grootste olieverontreiniging. Kapitein Mangouras: een held? Zeker geen schurk ...

[63] The Maritime Executive (13 november 2013).

[64] The New York Times (16 oktober 2012). 'Spanish Court opens trial over giant Prestige oil spill.'

[65] Communicatie van de Europese Commissie inzake het Derde pakket wetgeving ten behoeve van de maritieme veiligheid in de Europese Unie, 23 november 2005, COM(2005) 585 def.

## 4.2 De *Tasman Spirit* (Pakistan – 2003)

De olietanker *Tasman Spirit*<sup>[66]</sup> arriveerde op 27 juli 2003 op de rede van Karachi met 67.535 ton *Iranian light crude oil*. Het schip had tevens 440 ton zware stookolie in zijn bunkertanks. Op weg naar haar losplaats, en onder begeleiding van een officiële *Karachi Port Trust* (KPT)-loods, liep het schip vast in de bebakende vaargeul op een niet-gemarkeerde ondiepte. Bij een eerste inspectie werd vastgesteld dat de ladingtanks scheuren vertoonden waardoor ruwe olie uit het schip lekte met als gevolg ernstige pollutie van de omliggende stranden. Bij vloed dreef de vervuilende olie zelfs tot in de haven van Karachi. De eigenaars tekenden een *Lloyd's Open Form*<sup>[67]</sup> bergingscontract met Tsavlis<sup>[68]</sup>, die onmiddellijk sleepboten mobiliseerde, en tankschepen om de lading in over te pompen. Hoewel de toestand van het schip zeer kritiek was, bleef de Pakistaanse overheid in gebreke om bijkomende maatregelen te treffen, en minimaliseerde het de risico's van ernstige pollutie. Op 13 augustus brak het schip in twee met nog meer pollutie als gevolg. In totaal zal ca. 30.000 ton in zee vloeien.

Desondanks slaagde Tsavlis erin om, onder de vakkundige leiding van hun bergingsleider Nikos Pappas, circa 36.500 van de 47.000 ton olie die zich nog aan boord bevond bij het begin van de reddingsoperaties, te bergen<sup>[69]</sup>. Nu schoot de Pakistaanse overheid, de KPT, in actie door al het bij de berging gebruikte materiaal te confisceren, met name de drie *transshipment* olietankers *Endeavour II*, *Fair Joly* en *Sea Angel* en de twee bergingssleepboten *Umkaand* en *SB-408*. Niet alleen worden zeven bemanningsleden in hechtenis genomen: de Griekse kapitein, de Griekse eerste officier, drie Griekse en twee Filipijnse matrozen, maar ook de Griekse bergingsleider Nikos Pappas, die de leiding van de berging eerst op zich had genomen vier dagen nadat het schip in twee was gebroken, en die er toch in geslaagd was nog 40.000 ton olie te bergen. Deze groep 'gegijzelden', gekend onder de naam '*the Karachi eight*', mochten het land niet verlaten, eerst zagezegd als 'getuigen', later, zonder enige vorm van proces, als beschuldigden en als 'ongelimiteerde borg'.

[66] Aframax tanker van 45.603 GT, 87.584 DWT, gebouwd 1979, Malta vlag, Griekse eigenaar Assimina Maritime Ltd, gecharterd door PNSC (Pakistan National Shipping Corporation).

[67] Standaard bergingscontract, op basis van het principe: '*No cure, no pay*'.

[68] Tsavlis Salvage Group is één van de belangrijkste bergingsmaatschappijen in de wereld.

[69] Tsavlis News & Announcements (30 september 2003).

Ondanks wereldwijd protest van onder meer de Griekse regering, de Europese Commissie, de secretaris-generaal van de *International Maritime Organization* (IMO), de *International Chamber of Shipping* (ICS), de *International Shipping Federation* (ISF), de *International Transport Workers' Federation* (ITF), de *International Salvage Union* (ISU), de *International Association of Independent Tanker Owners* (Intertanko)<sup>[70]</sup>, bleven de *Karachi Eight* gedurende negen maanden in hechtenis in Pakistan<sup>[71]</sup>. Op 19 april 2004 werden ze uiteindelijk vrij gelaten, en kregen ze toelating om het land te verlaten. De *Karachi eight*: helden of schurken?

### 4.3 De *Coral Sea* (Griekenland – 2007)

De *Coral Sea* – een reefer<sup>[72]</sup> van 9.748 DWT, Bahamaanse vlag, onder het management van het te Antwerpen gevestigde *Trireme Vessel Management*, onder het bevel van de 58-jarige Kroatische Kapitein Kristo Laptalo – was onderweg van Guayaquil (Ecuador) met een lading van 187.673 dozen bananen, met bestemming verschillende havens in de Middellandse Zee. Enkele dagen voor aankomst kreeg de kapitein opdracht van de charterers, *Bonita Bananas*, om het deel van de lading dat oorspronkelijk bestemd was voor *Civitavecchia* (Italië), namelijk 27.377 dozen, te gaan lossen in de Griekse haven *Aegion*, waar het schip eind juli aankwam. Bij de lossing van de op paletten geladen dozen vond men twee dozen met 51,6 kg cocaïne. Prompt werd Kapitein Laptalo aangehouden, samen met de Litouwse Eerste Officier Konstantin Metelev en de Filipijnse bootsman Narciso Garcia, op beschuldiging van drugsmokkel, doch zonder enig bewijs van hun betrokkenheid bij de smokkel. Op de vraag van de raadsman van Laptalo aan de havenkapitein wat hij tegen deze man kon inbrengen, antwoordde deze: '*Niets, maar ik heb 52 kg drugs gevonden, en ik moet toch iemand aanhouden*' (Radionov, 2010). De beschuldigten werden opgesloten in de *Korydallos* gevangenis, een hoge veiligheidsgevangenis buiten Athene (Daniels, 2012).

Een jaar later kwam de zaak voor. Ondanks de sterke argumenten van de verdediging dat de kapitein en de twee andere beschuldigten onmogelijk betrokken konden zijn bij deze georganiseerde smokkel – onder meer omdat geen enkel bemanningslid toegang had tot de loods waar de bananen werden geladen in

[70] Intertanko behelst 231 tankerrederijen, met 3.045 tankschepen, 270 miljoen DWT, in 40 landen.

[71] *Pakistan Today* (7 september 2011). 'Tasman Spirit Sage remembered II'.

[72] Reefer is scheepsjargon dat wordt gebruikt als afkorting van *refrigerated ship* (koelschip).

Guayaquil, en omdat niemand op voorhand wist dat de loshaven zou gewijzigd worden – en ondanks het ontbreken van concrete bewijzen ten laste, werd Kapitein Laptalo veroordeeld tot 14 jaar gevangenis. De stelling van de openbare aanklager was: *'Hij kan niet anders dan schuldig zijn, gewoon omdat hij de kapitein is.'* De twee andere beschuldigen werden vrijgelaten. De veroordeling van Kapitein Laptalo veroorzaakte een golf van protest doorheen de hele maritieme wereld. In behandeling in beroep kwamen verschillende collega's kapiteins getuigen ten gunste, waaronder Kapitein Rodger MacDonald, secretaris-generaal van de *International Federation of Shipmasters Associations* (IFSMA) en Kapitein Fred van Wijnen, secretaris-generaal van de *Confederation of European Shipmasters' Association* (CESMA). Na een verblijf van 16 maanden in de gevangenis, werd Kapitein Laptalo vrijgesproken van alle beschuldigingen wegens gebrek aan bewijs. Zelfs de openbare aanklager moest toegeven dat hij geen argumenten ten laste van Kapitein Laptalo kon voorleggen. Op 28 november verliet hij de gevangenis.

Bijna. Immers, op dat moment stelde de Griekse immigratiedienst vast dat Laptalo in overtreding was van de Europese immigratiereggeving: als Kroaat mocht hij immers slechts 3 maanden in Griekenland verblijven, en hij had 16 maanden in Griekenland doorgebracht, zij het in de gevangenis! Hij mocht dus nog enkele dagen meer in de gevangenis doorbrengen vooraleer dit administratief obstakel was weggeruimd, en hij begin december 2008 definitief naar Kroatië mocht terugkeren. Kafka ten top! En nog was zijn lijdensweg niet voorbij. Omdat hij 16 maanden lang in een hoge veiligheidsgevangenis was opgesloten en in eerste aanleg veroordeeld was tot 14 jaar gevangenisstraf op beschuldiging van een zware misdaad, was zijn naam opgenomen in het *Strategic Information Response Network* (SIREN)-programma (Radionov, 2010), zodat hem elke toegang tot de EU werd ontzegd, zijn bekwaamheidscertificaat werd geannuleerd, en zijn overigens vlekkeloze carrière in feite ten einde kwam<sup>[73]</sup>. Voor Eerste Officier Konstantin Metelev kende deze beproeving nog een dramatischer einde: het verblijf in de Griekse gevangenis had zijn geestesgesteldheid aangetast. Bij zijn terugkeer in Litouwen, kon hij zich niet meer inleven in de maatschappij, en stapte hij uit het leven ... Kapitein Laptalo, held of schurk? Geen van beide. Maar wel tragisch slachtoffer van blinde criminalisatie.

---

[73] Toen de auteur van dit hoofdstuk Kapitein Laptalo in Kroatië ontmoette in mei 2011, was deze nog steeds werkzoekend.

#### 4.4 De *Hebei Spirit* (South Korea – 2007)

De *Hebei Spirit*, een enkelwandige *Very Large Crude Carrier* (VLCC)<sup>[74]</sup> geladen met 209.000 ton ruwe olie, lag op 7 december 2007 ten anker op ca. 5 mijl van de haven van Daesan (westkust van Zuid-Korea) toen een zware kraanponton voorbij voer, de *Samsung N° 1*, toebehorend aan Samsung Heavy Industries, zonder eigen voortstuwingsmiddelen, en gesleept door twee sleepboten vooraan, een derde sleepboot achteraan. Onder invloed van de weersomstandigheden brak de sleeptros, de kraanponton geraakte op drift, en dreef met geweld tegen de ten anker liggende tanker. Ten gevolge van de aanvaring werden er drie lekken geslagen in de romp van de *Hebei Spirit* en olie begon uit het schip te lekken. In totaal zal ca. 10.500 ton ruwe olie in zee terecht komen, met als gevolg massale pollutie van de kusten over een afstand van 375km<sup>[75]</sup>. De Indische Kapitein Jasprit Chawla en zijn Indische Eerste Officier Syam Chetan werden in hechtenis genomen, onder beschuldiging van grove nalatigheid en van het veroorzaken van oliepollutie. Ook de kapiteins van de drie sleepboten werden aangehouden.

Op 24 juni 2008 kwam de zaak voor de *Incheon Maritime Safety Tribunal*. Twee sleepbootkapiteins werden schuldig bevonden, terwijl de kapitein en de eerste officier van de *Hebei Spirit* werden vrijgesproken. De openbare aanklager ging echter onmiddellijk in beroep tegen de vrijspraak, en de twee bleven in de gevangenis. Ondertussen brak er een storm van protest los vanuit alle hoeken van de maritieme industrie tegen deze onbegrijpelijke uitspraak: iedereen weet dat je als kapitein van een geladen, ten anker liggende VLCC absoluut niets kunt ondernemen als er een ander vaartuig tegen je eigen schip dreigt te botsen. V-Ships, de managers van de *Hebei Spirit* en alle grote internationale maritieme organisaties, waaronder BIMCO, ICS, ISF, de *International Association of Dry Cargo Shipowners* (Intercargo), Intertanko, de *International Group of P&I Clubs*, de *Hong Kong Shipowners' Association*, *Intermanager*, de *International Maritime Employers' Committee* (IMEC) en ITF uitten dan ook hun verontwaardiging over het onrecht dat aan twee onschuldige zeelieden werd aangedaan, en noemden de rechterlijke uitspraak: '*unjustified, unreasonable and in contravention of the men's rights*'<sup>[76]</sup>. In een gedetailleerde analyse van het ongeval kwam Kapitein Jon

[74] VLCC's zijn tankers met een draagvermogen van 180.000 tot 320.000 ton.

[75] Environmental Science & Technology (14 mei 2012). 'Oil spill environmental forensics - The *'Hebei Spirit'* oil spill case.'

[76] ITF Seafarers (2009). '*Hebei Spirit*: The true story behind criminalisation of two Indian seafarers.'



Walker, expert van London Offshore Consultants Pte. Ltd., Marine & Engineering Consultants onder meer tot volgend besluit (Walker, 2008):

*The actions of the crew of 'Hebei Spirit' were not only exemplary in avoiding loss of life and [further damage to] the ship, which would have created greater pollution damage, but they correctly followed international guidelines, which have been developed over the years from incidents involving catastrophic casualties of tankers. In addition, at no time during the immediate aftermath of the collision were they ever criticized by the Korean authorities for failing to adequately respond to the leakage of oil.*

Ook protest op het hoogste niveau langs diplomatieke kanalen mocht niet baten. Op 10 december 2008 viel het verdict: Kapitein Chawla en Eerste Officier Chetan werden schuldig bevonden, en veroordeeld tot respectievelijk 18 en 8 maanden gevangenisstraf. Stephen Cotton, ITF *maritime coordinator* gaf volgend commentaar op het vonnis:

*This is not justice. It's not even something close. What we have seen today is scapegoating and a refusal to consider the wider body of evidence that calls into question the propriety of the court. This decision is incomprehensibly vindictive<sup>64</sup>.*

V-Ships, de managers van de tanker verwoordden hun verontwaardiging als volgt:

*Today's decision by the Korean Appeal Court to find guilty the Master and Chief Officer of the 'Hebei Spirit', an anchored VLCC which was struck by a Samsung Crane Barge, will surely go down as one of the most disgraceful examples of a miscarriage of justice in a 'supposedly' advanced nation state. For Capt. Chawla and Chief Officer Chetan to be sentenced to prison terms and lead from the court in handcuffs is a disgrace and insult to the whole shipping industry<sup>[77]</sup>.*

Deze mening werd gedeeld door de hele maritieme gemeenschap. De druk op de Koreaanse regering werd nog opgevoerd, en op 16 januari 2009 kwamen de twee vrij op borgtocht, doch bleven onder huisarrest in Korea, zagezegd als 'getuigen'. Op 11 juni 2009 werden Kapitein Chawla en Eerste Officier Chetan op vrije voeten gesteld, en konden ze, na 551 dagen hechtenis in Korea, naar huis terugkeren. Helden of schurken? Intertanko kon deze vraag niet beter beantwoorden:

---

[77] Maritime Accident Casebook (15 december 2008).

*These two men acted in an exemplary manner during the Hebei Spirit incident, behaving in a way that was fully consistent with international tanker standards and practices which put the safety of seafarers first – as per the evidence given by INTERTANKO to the Supreme Court. We maintain that it is unjust that these two men should have stains on their records when they should have been fully exonerated of blame and applauded for their behaviour. We will therefore continue to back efforts to clear the names and reputations of these two men<sup>[78]</sup>.*

#### 4.5 Overige zaken

- De *Full City*, (Panamese vlag), de bulkcarrier die op 31 juli 2009 in stormweer los sloeg van zijn ankers en op de Noorse kust nabij Sastein op de rotsen liep, met oliepollutie van de kuststreek als gevolg. De Chinese kapitein en derde officier verbleven 4½ maand in de gevangenis<sup>[79]</sup>;
- De Bulgaarse Kapitein Sobadzhiev van de *Maas Trader*, ‘*the prisoner of Panama*’, die sinds 29 maart 2011 (en tot op heden) zonder enige vorm van proces zit opgesloten in de beruchte La Joya gevangenis in Panama op beschuldiging van drugssmokkel, doch zonder enig bewijs van betrokkenheid van de kapitein<sup>[80]</sup>. De ganse bemanning, die de kapitein had aangegeven na een geschil over promoties aan boord, ging volledig vrijuit;
- De *Rena*, (Liberiaanse vlag), het containerschip dat op 5 oktober 2011 vast liep op het Astrolabe rif op de noordkust van Nieuw-Zeeland. Het schip lekte olie, brak in twee, tientallen containers kwamen in zee terecht, en er werd ernstige schade toegebracht aan het mariene milieu. De Filipijnse kapitein en tweede officier werden veroordeeld tot 7 maanden gevangenis<sup>[81]</sup>;
- De *Costa Concordia* (Italiaanse vlag), het cruiseschip dat op 13 januari 2012 vastliep op de kust van het Italiaanse eiland Giglio, helaas met het verlies van 32 mensenlevens. De gezagvoerder, Kapitein Francesco Schettino, werd onmiddellijk in de boeien geslagen, lang voordat de juiste omstandigheden van het ongeval aan het licht kwamen<sup>[82]</sup>;
- De *Sewol* (Zuid-Koreaanse vlag), de ferryboot die op 16 april 2014 kapseisde voor de westkust van Zuid-Korea, met het verlies van 304 mensenlevens. De Koreaanse Kapitein Lee Joon-seok en 14 bemanningsleden werden onmiddellijk in hechtenis genomen, en lang voor enig grondig onderzoek naar de

[78] Intertanko Weekly News n° 24 (2009).

[79] Lloyd’s List (2 oktober 2009).

[80] Lloyd’s List (8 januari 2014).

[81] Ove Öving (december 2012). ‘Criminalisation of the ship’s master and his crew’.

[82] The Observer (14 januari 2012).

omstandigheden van de ramp, door de Zuid-Koreaanse president Park Geun-Hey als moordenaars gebrandmerkt<sup>[83]</sup>. Op 27 oktober 2014 eiste de openbare aanklager zelfs de doodstraf voor de kapitein. Op 11 november werd hij veroordeeld tot 36 jaar gevangenis;

- Wat te denken van de Kroaat Denio Ruskovic, derde officier op de *Ultra Large Crude Carrier (ULCC) Marine Pacific*, die in de gevangenis in Dubai werd opgesloten op beschuldiging van drugssmokkel. Toen hij in januari 2005 in Fujairah (Verenigde Arabische Emiraten) ontscheepte had de douane immers het kalmeringsmiddel valium aangetroffen in zijn bagage. En hoewel de betrokkene een geldig medisch voorschrift kon voorleggen, werd hij prompt in de boeien geslagen. Toen hij na 84 dagen uit de gevangenis werd ontslagen, was hij zo gestresseerd en mentaal verstoord dat hij voor verzorging in het ziekenhuis moest worden opgenomen. En wat kreeg hij daar als geneesmiddel toegediend? Juist: valium<sup>[84]</sup>;
- En dan mogen we de bemanningen niet vergeten aan wie, in de post-9/11 psychose in de Verenigde Staten, de toelating werd geweigerd om aan land te gaan in een Amerikaanse haven, officieel omdat ze niet over het vereiste visum beschikten, maar soms ook omdat er op de bemanningslijst enkele bemanningsleden voorkwamen met de voornaam Ahmed, of Ali, of Mohammed<sup>[85]</sup>;
- Tot slot maken we melding van de Italiaanse vissers die riskeren gecriminaliseerd te worden – en hun vissersboot geconfisqueerd – als ze hulp bieden aan zich op zee in nood bevindende bootmigranten, op beschuldiging van hulp aan illegale immigranten, waaronder misschien wel terroristen.

## 5. De stem van de wet

Voorgaande opsomming – die verre van volledig is – toont duidelijk aan dat criminalisatie van zeelieden geen uitzonderlijk randfenomeen is, integendeel. Het strafrechtelijk vervolgen van de kapitein en/of van andere bemanningsleden voor feiten waar ze geen rechtstreekse schuld aan hebben, is in vele landen als het ware stilzwijgend geïnstitutionaliseerd, in sommige landen zelfs gelegaliseerd. Dit gebeurt niet alleen in gevallen van oliepollutie, maar in alle scheepsvoorvallen

[83] Seatrade (7 mei 2014).

[84] Trade Winds (15 juli 2005).

[85] ITF Seafarers (2009).

waarvoor, onder druk van de publieke opinie, vlug een schuldige moet worden opgevoerd, zoals uit de aangehaalde voorbeelden duidelijk blijkt. Maar wat zegt de wet? Zijn er rechtsmiddelen voorhanden die de zeevarende beschermen tegen willekeurig machtsmisbruik? Helaas moeten we vaststellen dat er meer wetten gemaakt zijn om de zeevarende te vervolgen dan om hem te beschermen, en dit als gevolg van de zware scheepsongevallen van de voorbije twintig jaar, vooral op de Europese kusten, met als gevolg ernstige pollutie en schade aan de mariene fauna en flora, en aan de lokale kust-gebonden industrieën. De publieke opinie eist bovendien van het politieke en gerechtelijke apparaat ook zware sancties tegen de verantwoordelijken.

Er zijn reeds talloze studies verschenen over het fenomeen van de criminalisatie van zeelieden, van de hand van experts en rechtsgeleerden. Het zou ons in het kader van deze verhandeling te ver leiden om het juridische aspect van criminalisatie ten gronde uit te diepen. De meeste van deze studies handelen trouwens uitsluitend over criminalisatie van de kapitein in gevallen van olieverontreiniging, gezien gevallen van bv. drugssmokkel onder het gemeenrecht vallen. De burgerrechtelijke aansprakelijkheid valt eveneens buiten het kader van deze verhandeling. Toch loont het de moeite om enkele wetten en verdragen toe te lichten en ze te evalueren aan de hand van het beschermend of het strafrechtelijk karakter tegenover de kapitein of zijn ondergeschikten.

## 5.1 De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens

Hoewel de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties<sup>[86]</sup>, is ze *stricto sensu* niet bindend. Echter, volgens uitspraken van de VN-Commissie voor Internationaal Recht heeft een verklaring die door een groot aantal landen over langere tijd is aanvaard, een status die niet veel lager is dan die van een verdrag (Baehr, 2000).

Enkele bepalingen, hoe algemeen ook, kunnen ongetwijfeld toegepast worden bij de behandeling van de kapitein, betrokken bij een scheepsvoorval, bv.

- Artikel 3 (recht op vrijheid);
- Artikel 5 (verbod op onmenselijke straffen);

---

[86] Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, *UN Doc. A/RES/217*, 10 december 1948.

- Artikel 7 (recht op gelijke bescherming volgens de wet);
- Artikel 10 (recht op een eerlijk proces); en vooral
- Artikel 11 (vermoeden van onschuld).

*1. Een ieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, heeft er recht op voor onschuldig gehouden te worden, totdat zijn schuld krachtens de wet bewezen wordt in een openbare rechtszitting, waarbij hem alle waarborgen, nodig voor zijn verdediging, zijn toegekend.*

*2. Niemand zal voor schuldig gehouden worden aan enig strafrechtelijk vergrijp op grond van enige handeling of enig verzuim, welke naar nationaal of internationaal recht geen strafrechtelijk vergrijp betekenden op het tijdstip, waarop de handeling of het verzuim begaan werd. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.*

## 5.2 Het Internationaal Zeerechtverdrag van 1982

In verband met de sanctionering van overtredingen is artikel 230 van het Zee-rechtverdrag<sup>[87]</sup> van bijzonder belang:

*Art. 230 Monetary penalties and the observance of recognized rights of the accused*

*1. Monetary penalties only may be imposed with respect to violations of national laws and regulations or applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment, committed by foreign vessels beyond the territorial sea.*

*2. Monetary penalties only may be imposed with respect to violations of national laws and regulations or applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment, committed by foreign vessels in the territorial sea, except in the case of a wilful and serious act of pollution in the territorial sea.*

*3. In the conduct of proceedings in respect of such violations committed by a foreign vessel which may result in the imposition of penalties, recognized rights of the accused shall be observed.*

---

[87] Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montego Bay, 10 december 1982.

Behalve voor gevallen van opzettelijke en ernstige pollutie, mogen volgens deze regel dus slechts monetaire sancties worden opgelegd.

### 5.3 Het MARPOL 73/78 Verdrag

Het MARPOL Verdrag<sup>[88]</sup> (of MARPOL 73/78) kwam tot stand ten gevolge van enkele ongevallen met tankers, met zware pollutie van het mariene milieu tot gevolg: 1967: *Torrey Canyon*; 1975: *Jakob Maersk*; 1976: *Urquiola*; 1978: *Amoco Cadiz*, om er maar enkele te noemen. Het oorspronkelijke verdrag werd ondertekend in 1973, gevolgd door het Protocol van 1978. Het werd van kracht op 2 oktober 1983.

Het MARPOL Verdrag heeft tot doel: de preventie van verontreiniging van het mariene milieu door olielozingen of andere schadelijke stoffen, zowel de accidentele als de operationele. De operationele lozingen worden geregeld in Regel 9<sup>[89]</sup> en Regel 10<sup>[90]</sup> van Annex I.

In het kader van het al dan niet strafrechtelijk aspect van accidentele lozingen is Regel 11<sup>[91]</sup> b van bijzonder belang, die stelt dat:

*Regulations 9 and 10 of this Annex shall not apply to:*

*(a) ...*

*(b) the discharge into the sea of oil or oily mixture resulting from damage to a ship or its equipment:*

*(i) provided that all reasonable precautions have been taken after the occurrence of the damage or discovery of the discharge for the purpose of preventing or minimizing the discharge; and*

*(ii) except if the owner or the master acted either with intent to cause damage, or recklessly and with knowledge that damage would probably result.*

Uit deze regel blijkt dus duidelijk dat er – volgens het MARPOL Verdrag – geen sancties worden opgelegd in geval van accidentele lozingen, op voorwaarde

[88] Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, 2 november 1973, in werking getreden op 2 oktober 1983, 1340 *UNTS* 184 [MARPOL Verdrag].

[89] Chapter II, Requirements for control of operational pollution – Regulation 9: Control of discharge of oil.

[90] Regulation 10: Methods for the prevention of oil pollution from ships while operating in special areas.

[91] Regulation 11: Exceptions.

dat alle redelijke maatregelen werden genomen om de lozing te voorkomen of te beperken, en tenzij de eigenaar of de kapitein – en men mag tevens aannemen enig ander bemanningslid – heeft gehandeld met de intentie van schade te berokkenen, of roekeloos heeft gehandeld, met de kennis dat zijn handelingen waarschijnlijk schade zouden veroorzaken. Zonder Regel 11 b) van Annex 1 uit het oog te verliezen, moeten we toch ook verwijzen naar Artikel 4<sup>[92]</sup> van het MARPOL Verdrag, waarin onder meer wordt gesteld:

*(1) Any violation of the requirements of the present Convention shall be prohibited and sanctions shall be established therefor under the law of the Administration of the ship concerned wherever the violation occurs.*

...

*(2) Any violation of the requirements of the present Convention within the jurisdiction of any Party to the Convention shall be prohibited and sanctions shall be established therefor under the law of that Party.*

...

*(4) The penalties specified under the law of a Party pursuant to the present article shall be adequate in severity to discourage violations of the present Convention and shall be equally severe irrespective of where the violations occur.*

Regel 4 is zeker niet onbelangrijk als we kijken hoe de Europese Unie het probleem van de olievervuiling heeft aangepakt. Hoewel alle Europese landen het MARPOL Verdrag hebben geratificeerd, is de Europese Unie zelf niet gebonden door het verdrag, aangezien zij geen ondertekenende partij is bij het verdrag.

## 5.4 Europese richtlijn 2005/35/EG

Enkele Europese kuststaten werden bijzonder getroffen door scheepsrampen met massale oliepollutie van hun kusten tot gevolg: *Erika* (Frankrijk – 1999) en *Prestige* (Spanje – 2002). De Europese Unie – vooral onder druk van de publieke opinie – was van mening dat er krachtdadig moest worden opgetreden tegen de vervuilers van het mariene milieu. Er werd een reeks maatregelen getroffen die tot doel hadden de veiligheid van de scheepvaart strenger te controleren, en dus te verbeteren. Hieronder het *Erika Package I*, het *Erika Package II*, en na de ramp met de *Prestige* het *Erika Package III*, later omgezet in *Safety Package III*.

---

[92] Article 4: Violations.

Deze veiligheidsmaatregelen hadden betrekking op onder meer<sup>[93]</sup>:

- De havenstaat controle (*Port State Control*);
- De aansprakelijkheid van de *Classification Societies*;
- De enkelwandige tankers (die tegen 2015 van de oceanen verdwenen moesten zijn);
- De implementatie van deze regels in de nationale wetgevingen;
- Het volgen van de scheepsbewegingen (*Maritime traffic monitoring and control*);
- Het oprichten van een fonds voor de schadelijders van mariene pollutie<sup>[94]</sup>;
- Het oprichten van een Europese maritieme veiligheidsinstantie European Maritime Safety Agency (EMSA)<sup>[95]</sup>;
- Het reguleren van het onderzoek na een scheepsongeval (*Accident investigation*);
- Aansprakelijkheid van de vervoerder t.o.v. passagiers (*Passenger carrier liability*).

Echter, regelgeving die ons bijzonder aanbelangt in het kader van de criminalisatie van de kapitein/zeevarende is Richtlijn 2005/35/EG van 7 september 2005<sup>[96]</sup>.

Deze richtlijn bepaalt in artikel 1 – Doel:

*Doel van deze richtlijn is de internationale normen inzake verontreiniging vanaf schepen in het Gemeenschapsrecht op te nemen en ervoor te zorgen dat de voor lozingen verantwoordelijke personen passende sancties, zoals bedoeld in artikel 8, opgelegd krijgen, om aldus de veiligheid van de zeevaart te verbeteren en het mariene milieu beter te beschermen tegen verontreiniging door schepen.*

Onder artikel 4 – Inbreuken, wordt bepaald:

*De lidstaten dragen er zorg voor dat het lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen in een van de in artikel 3, lid 1, bedoelde gebieden als inbreuk wordt aangemerkt, indien het met opzet, uit roekeloosheid of door ernstige nalatigheid gebeurt. Deze inbreuken worden*

[93] Wikipedia, 'Erika', beschikbaar online via: <http://en.wikipedia.org>

[94] Het COPE-fund oftewel het Compensation Fund for Oil Pollution Damage, zie: <http://europa.eu>

[95] EMSA heeft haar zetel in Lissabon.

[96] Richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, *Pb.L.* 255, 30 september 2005.



*beschouwd als misdrijven in de zin van, en onder de omstandigheden waarin is voorzien in, Kaderbesluit 2005/667/JBZ ter aanvulling van deze richtlijn.*

En onder artikel 8 – Sancties, valt te lezen:

- 1. De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat voor de in artikel 4 bedoelde inbreuken doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, die onder andere van strafrechtelijke of administratieve aard kunnen zijn, worden opgelegd.*
- 2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in lid 1 bedoelde sancties van toepassing zijn op eenieder die verantwoordelijk wordt bevonden voor een in artikel 4 bedoelde inbreuk.*

In Richtlijn 2005/35/EG is er dus helemaal geen sprake meer van een verschil tussen operationele lozingen en accidentele lozingen. Integendeel, deze richtlijn legt aan de lidstaten een strafrechtelijke verantwoordelijkheid op voor inbreuken die gebeuren *‘met opzet, uit roekeloosheid of door ernstige nalatigheid’*, zonder echter te preciseren wat onder *‘ernstige nalatigheid’* wordt verstaan.

Afhankelijk van de appreciatie van de rechtbank, kan dus elk geval van oliepollutie geïnterpreteerd worden als *‘ernstige nalatigheid’*, en bijgevolg worden beschouwd als *‘misdrijf’*, met als gevolg strafrechtelijke vervolging van de betrokkenen, waaronder in eerste instantie de kapitein. Meer nog, artikel 8 - 1) bepaalt dat de sancties een afschrikkend karakter moeten hebben. Staan de sancties dan nog in verhouding tot *‘het misdrijf’*? Dit is een duidelijke schending van de bepalingen van de internationale verdragen waartoe de EU lidstaten zich hebben verbonden, in het bijzonder UNCLOS III en MARPOL 73/78 (Mukherjee, 2006). Emeritus Professor Marc A. Huybrechts bespreekt uitvoerig deze schending in zijn verhandeling over de criminalisatie van de kapitein in het Liber Amicorum voor Raadsheer Luc Huybrechts (Huybrechts, 2010). In tegenstelling tot de bepalingen van artikel 230 UNCLOS III, die uitsluitend voorzien in financiële sancties (zie hoger), verplicht Richtlijn 2005/35/EG de lidstaten om strafrechtelijke sancties op te leggen aan de betrokken partijen:

- 4) Afschrikkende maatregelen vormen een integrerend deel van het maritieme veiligheidsbeleid van de Gemeenschap, omdat zij de verantwoordelijkheid van elk van de bij het vervoer van verontreinigende goederen over zee betrokken partijen koppelt aan de dreiging van sancties; een doeltreffende bescherming van het milieu vereist daarom doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties; en*

7) [...] de sancties dienen niet alleen van toepassing te zijn op de eigenaar of de kapitein van het schip, maar ook op de eigenaar van de lading, het classificatiebureau en andere betrokkenen.

De deur wordt aldus wagenwijd opengezet voor de overheid van elke lidstaat om op legale wijze de kapitein of enig ander bemanningslid in hechtenis te nemen op beschuldiging van *ernstige nalatigheid* (waarvan de wetgever geen omschrijving geeft), daar waar in de internationale verdragen alleen ‘roekeloosheid’ of ‘misdadig opzet’ aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijke vervolging. De Europese Richtlijn 2005/35/EG werd in de Belgische wetgeving geïmplementeerd door de wet van 13 maart 2011. Zonder de wettelijke bepalingen in België verder te willen uitdiepen, wensen we toch de aandacht te vestigen op één aspect: in de wet is sprake van ‘onachtzaamheid’, terwijl in het Belgisch recht letterlijk wordt bepaald dat ‘onachtzaamheid’ niet gelijkgesteld kan worden met ‘nalatigheid’ (Verkeyn, 2012), wat dus weer tot grotere rechtsonzekerheid kan leiden.

Het is dus duidelijk dat de bepalingen van de Europese Richtlijn 2005/35/EG strijdig zijn met die van UNCLOS III en MARPOL 73/78, waartoe de Europese lidstaten zich eerder al hadden verbonden. Hoe de rechtbanken dit conflict in de toekomst zullen beslechten valt nog af te wachten. Een ding staat vast: dit conflict leidt tot ernstige rechtsonzekerheid, terwijl de kapitein die betrokken is bij een scheepsongeval met pollutie van het mariene milieu als gevolg, niet meer kan rekenen op enige rechtsbescherming. Criminalisatie wordt de regel!

## 5.5 De wet Perben (Frankrijk)

In Frankrijk, wiens Atlantische kusten vaak te lijden hadden onder ernstige beschadiging door oliepollutie ten gevolge van scheepsongevallen, ging de wetgever nog een stapje verder. Men was immers van mening dat er streng moest worden opgetreden tegen de vervuilers van het mariene milieu. Het gevolg was: de wet n° 2004-204 van 9 maart 2004, beter gekend onder de naam ‘Perben II’, zo genoemd naar Dominique Perben, Frans minister van justitie van mei 2002 tot juni 2005<sup>[97]</sup>. In de inleiding tot deze wet, met als titel:

*Loi du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité* lezen we:

---

[97] Zie: <http://fr.wikipedia.org>.

*Le volet environnemental de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité se veut la traduction judiciaire du souhait du Président de la République affirmant, le 29 janvier 2003, aux assises de l'environnement: 'Nous ne pouvons pas nous résigner aux vagues de pollutions successives qui souillent notre littoral atlantique. Elles ne sont pas la conséquence inévitable d'un événement de mer imprévisible. C'est bien le fruit de la négligence, du vide juridique et d'une quête effrénée du profit où les risques écologiques et humains sont systématiquement ignorés.*

In deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen de straffen voor fysieke personen – onder meer de kapitein – en deze voor rechtspersonen. Wat verontrustend is, is de bepaling dat zelfs kleine fouten (zonder bezwarende omstandigheden) aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijke vervolging:

*Outre le cas de faute d'imprudence, de négligence ou d'inobservation des lois et règlements ayant provoqué un accident de mer entraînant une pollution par hydrocarbures (article L.218-22, I), qui reprend l'incrimination visée par l'ancien article L.218-22, plusieurs situations peuvent désormais donner lieu à des poursuites pénales [...] Le cas de la faute simple ayant provoqué un accident de mer entraînant une pollution par hydrocarbures ayant directement ou indirectement causé un dommage irréversible ou d'une particulière gravité à l'environnement (article L.218-22, II concernant la seconde circonstance aggravante).*

In Annex 2 van deze wet – *Tableau récapitulatif des sanctions encourues en matière de pollution des eaux maritimes par rejets des navires* – worden onder meer volgende sancties vastgelegd:

- Voor opzettelijke lozingen: 10 jaar gevangenis en een boete van 1 miljoen euro;
- Voor eenvoudige, accidentele lozingen: 2 jaar gevangenis en een boete van 200.000 euro;
- Voor accidentele lozingen met één bezwarende omstandigheid: 5 jaar gevangenis en een boete van 500.000 euro;
- Voor accidentele lozingen met twee bezwarende omstandigheden: 7 jaar gevangenis en een boete van 700.000 euro.

Geen wonder dat een Franse kapitein hierop volgende commentaar gaf: *'Pour protéger vos biens, comme capitaine d'un navire passant dans les eaux Françaises, il vaut mieux d'abord divorcer ton épouse, et puis la vendre ta maison.'*

## 5.6 OPA 90 (USA)

Niet alleen in Europa ontstond er een tendens om de kapitein betrokken bij een scheepsongeval met pollutie van het mariene milieu te criminaliseren. Op 24 maart 1989 liep de Amerikaanse olietanker *Exxon Valdez*, onder het bevel van Kapitein Joseph Hazelwood, aan de grond op het Bligh Reef in de Prince William Sound (Alaska). Acht van de elf cargotanks scheurden open waarbij ca. 10,8 miljoen US gallons<sup>[98]</sup> ruwe olie in zee terecht kwam met enorme pollutie van de kustlijn en schade aan de lokale visindustrie<sup>[99]</sup> als gevolg. Kapitein Hazelwood werd oorspronkelijk beschuldigd van dronkenschap tijdens zijn bevelvoering, een beschuldiging waarvan hij werd vrijgesproken op basis van getuigenissen. Hij werd wel veroordeeld voor nalatigheid en het veroorzaken van oliepollutie, wat resulteerde in een boete van 50.000 US dollar en 1.000 uren gemeenschapsdienst<sup>[100]</sup>.

Als gevolg van deze ramp, en onder druk van de publieke opinie, kwam in 1990 de *Oil Pollution Act of 1990*, tot stand, beter gekend onder de afkorting OPA 90. In deze wet wordt ernstige nalatigheid gestraft met maximum 3 jaar gevangenis, en/of een maximum boete van 50.000 US dollar (Cartner, Fiske & Leiter, 2009). Het is duidelijk dat, met betrekking tot scheepsvoorvallen die leiden tot pollutie van de kusten door schadelijke stoffen, oeverstaten hun wetgeving zodanig aanpassen dat een betrokkene, bv. 'de kapitein' – daarom nog niet 'de schuldige' – strafrechtelijk vervolgd kan worden met zware straffen die ook een afschrikkend effect moeten hebben.

## 6. De stem van de zeevarende

De kapitein, en soms ook andere leden van de bemanning, zijn dikwijls de eerste en de gemakkelijkste slachtoffers van criminalisatie. Hoe reageren zij op die kwetsbaarheid? Hoe reageren andere actoren van de maritieme sector?

In vele gevallen waarin de kapitein of andere bemanningsleden onterecht beschuldigd werden van criminele daden – zie de talrijke voorbeelden hierboven

---

[98] Ca. 40.000 ton.

[99] Zie: [www.evostc.state.ak.us](http://www.evostc.state.ak.us)

[100] Wikipedia, 'Joseph Hazelwood', beschikbaar online via: <http://en.wikipedia.org>

beschreven – sprongen alle grote maritieme verenigingen, en zelfs regeringen, in de bres ter verdediging van de zeevarenden, overgeleverd aan de willekeur van vreemde jurisdicties. We noemen er maar enkele: ITF, Intertanko, ISF, IMO, Intermanager, het CMI (*Comité Maritime International*) en vele groeperingen die zowel de werkgevers als de werknemers vertegenwoordigen.

## 6.1 CESMA en IFSMA

De Europese vereniging van kapiteins CESMA en de wereldwijde vereniging van gezagvoerders IFSMA lieten zich niet onbetuigd in verschillende van de geciteerde voorbeelden. In enkele gevallen was hun tussenkomst doorslaggevend ter vrijwaring van de belangen van de beschuldigde, zoals bv. in het geval van kapitein Laptalo (de *Coral Sea*). De Belgische (apolitieke) beroepsvereniging van scheepskapiteins en -officieren, het Koninklijk Belgisch Zeemanscollege vzw, heeft door haar lidmaatschap bij zowel CESMA als IFSMA, bijgedragen tot de verdediging van de ten onrechte beschuldigde collega's kapiteins en officieren. Elk jaar staat het onderwerp 'criminalisatie' op de agenda van de Jaarlijkse Algemene Vergadering (JAV) van deze verenigingen, en elk jaar wordt de aandacht van alle betrokken partijen en administraties gevestigd op de ernst van het probleem door het goedkeuren van een bijzondere resolutie. Op de JAV van CESMA (Barcelona, mei 2014) werd volgende resolutie goedgekeurd:

*Resolution nr. 1: Criminalisation of seafarers.*

*The 19<sup>th</sup> Annual General Assembly in Barcelona, Spain, again noted that the problem of criminalisation of seafarers and of shipmasters in particular, continues to be a matter of great concern. Cooperation between all parties in the maritime industry is the best solution to tackle the problem of criminalisation. CESMA urgently requests ship owners and/or operators to always provide legal protection to masters, serving on their ships, in case of an incident as a consequence of which they are detained by local authorities, until, at least, a verdict has been pronounced. Moreover masters are urgently advised to take into consideration a risk insurance, such as the 'Master Mariner Protect.'*

En de JAV van IFSMA (Sandefjord, 6 juni 2014) keurde volgende resolutie goed:

*2. Criminalization of Shipmasters*

*The 40th IFSMA General Assembly held on 05-06 June 2014 in Sandefjord, Norway*

*– Noted with greatest concern the sinking of the South Korean ferry MV SEWOL on 16 April 2014 off Donggeocho Island;*

- *Noted further with grief that at least 290 people – mainly children – lost their lives in this tragic marine accident;*
- *Noted with great concern that the President of the Republic of Korea, Ms Park Geun-hye, referred to the Master of the ill-fated MV SEWOL and his senior officers as murderers only 6 days after the accident, criminalizing the shipmaster and his crew;*
- *Insists that government officials should refrain from premature accusation and penalization;*
- *Recommends again that Shipmasters should ensure that they have appropriate independent legal protection.*

## 6.2 IMO

Zich bewust zijnde van de ernst van deze problematiek, heeft de IMO, de belangrijkste internationale maritieme organisatie, het nuttig geacht om richtlijnen uit te vaardigen onder de benaming *Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident*<sup>[101]</sup>. De tekst ervan werd op 28 april 2006 door de *Legal Committee* goedgekeurd. Deze richtlijnen zijn in feite gericht tot de publieke overheden van de aangesloten landen, in gevallen waar zeevarenden na een scheepsvoorval worden aangehouden. In deze richtlijnen worden de zeevarenden erkend als een specifieke categorie van werknemers, die omwille van de globale aard van hun werkterrein, en de verschillende en ongekende jurisdicties waaraan ze kunnen worden overgeleverd, speciale internationale bescherming nodig hebben. Nadruk wordt onder meer gelegd op communicatie en samenwerking tussen de betrokken partijen: de oeverstaat, de vlaggenstaat, de nationale staat van de zeevarende, de scheepseigenaar, en de zeevarende zelf.

In de sectie *Guidelines for the port or Coastal State* wordt onder meer bepaald:

### *9. The port or Coastal State should*

- 1. Take steps so that any investigation they conduct to determine the cause of a maritime accident that occurs within their jurisdiction, is conducted in a fair and expeditious manner;*
- 2. Co-operate and communicate with all substantially interested States, shipowners, and seafarers, and take steps to provide seafarers' representative organizations in the port or coastal States with access to seafarers;*
- 3. Take steps to ensure that adequate measures are taken to preserve human rights of seafarers at all times, and the economic rights of detained seafarers;*

---

[101] Zie: [www.imo.org](http://www.imo.org)

*4. Ensure that seafarers are treated in a manner which preserves their basic human dignity at all times.*

Let op het woordje *'should'*, niet *'shall'*: hoe waardevol deze *Guidelines* ook zijn, de doeltreffendheid ervan kan terecht in vraag worden gesteld, gezien het slechts 'richtlijnen' zijn, en dus voor niemand bindend.

### 6.3 Seafarers Rights International

Een organisatie die zich bijzonder verdienstelijk heeft gemaakt ter bescherming van de belangen van de zeevarenden is *Seafarers Rights International* (SRI), onder leiding van Ms. Deirdre Fitzpatrick, *Executive Director*<sup>[102]</sup>. Het voornaamste doel van SRI is de bescherming van de rechten van de zeevarende, door middel van wereldwijd onderzoek, opleiding en training op het vlak van de legale rechten van zeelieden, en dit niet alleen naar de zeevarende toe. Aldus SRI in de omschrijving van haar missie:

*The rights of seafarers affect all stakeholders in the industry – ship owner, manager, crewing agent, flag states, port states, welfare bodies and unions. It is in the interest of the whole maritime industry to address the subject of seafarers' rights properly and professionally so that the legal protection of seafarers can be improved and so that young workers are attracted to join the profession.*

Tussen februari 2011 en februari 2012 voerde SRI een wereldwijde enquête uit m.b.t. criminalisatie bij zeelieden van 68 verschillende nationaliteiten werkzaam in 18 landen, met name: België, Brazilië, Canada, China, Frankrijk, Duitsland, India, Indonesia, Japan, Malaysia, Noorwegen, de Filipijnen, Rusland, Spanje, Turkije, Ukraine, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten<sup>[103]</sup>. Er werden 3.480 geldig ingevulde vragenlijsten ontvangen. Hieruit bleek het volgende:

- 8% van de zeelieden waren in de loop van hun carrière ooit strafrechtelijk vervolgd;
- 4% was opgetreden als getuige in strafrechtelijke processen;
- 33% kende een of meerdere collega's betrokken in strafrechtelijke vervolging;
- 24% van de gezagvoerders uit de enquête waren ooit geconfronteerd met criminele beschuldigingen;

[102] Zie: [www.seafarersrights.org](http://www.seafarersrights.org)

[103] SRI Survey (May 2013). 'Seafarers and the Criminal Law'

- 44,28% van de betrokken schepen werden doorzocht;
- 69,75% van de kajuiten werden doorzocht zonder bevelschrift;
- 44% van de ondervraagden waren gefouilleerd geworden;
- 87% van de zeelui die van een crimineel feit werden beschuldigd, hadden geen rechtsbijstand gekregen;
- 91% van de beschuldigten kregen geen of onvoldoende juridische informatie;
- 89% van de beschuldigde zeelieden waren niet op hun rechten gewezen;
- 80% van de beschuldigten verklaarden dat ze waren geïntimideerd en zelfs bedreigd.

Aldus Ms. Fitzpatrick<sup>[104]</sup>:

*The voices of seafarers are expressing real fears and concerns over criminal charges and it must be in the interests of the whole maritime industry that these are addressed and seafarers adequately protected. The prospect of criminal charges is daunting for any human being, whether in your own country, or even more so in a foreign country, and so for seafarers entering foreign ports on a daily basis, the risks are high and the consequences can be dire if fair and due process is not followed.*

*We hope that the results of this survey will provide momentum for increased efforts to ensure fair treatment of seafarers, whether innocent or guilty of a criminal charge, and that from this survey, the faces and the voices of the seafarers will be seen clearly and heard loudly.*

De resultaten van deze enquête spreken voor zich. Het besluit van de enquête was dan ook dat:

- De zeevarende meer informatie verwacht over de risico's van strafrechtelijke vervolging;
- De zeevarende meer bescherming verwacht van nationale en internationale rechtspleging, met inbegrip van gerechtelijke bijstand en een eerlijke behandeling;
- De zeevarende, beschuldigd van criminele feiten, meer steun verwacht van alle betrokken partijen uit de maritieme sector.

Dit is een noodkreet van de onterecht vervolgte, kwetsbare zeevarende, en een uitdaging voor de wereldwijde maritieme industrie, wil ze nog kunnen rekenen op toekomstige generaties gemotiveerde zeelui.

---

[104] Nautilus (juli-augustus 2012), p. 232.



## 7. Conclusie

Kapiteins zijn geen helden en wensen dat ook niet te zijn. Maar kapiteins zijn evenmin schurken, en moeten dan ook niet als dusdanig behandeld worden. Toegegeven, er varen nog cowboys rond die het niet zo nauw nemen met de vigerende regelgeving. Die moeten van de oceanen geweerd worden, daar zijn alle weldenkende professionals het roerend over eens. Maar hetzelfde geldt voor de *mala fide* scheepseigenaars en -uitbaters die uit winstbejag een loopje nemen met de internationaal geldende technische en sociale regelgeving. De hoog gesofisticeerde vrachtschepen van vandaag hebben een nieuwbouwwaarde van enkele honderden miljoenen dollars. Voeg daarbij nog de waarde van de lading en je zit al gauw tegen een half miljard dollar. Zouden scheepseigenaars – én ladingeigenaars – de verantwoordelijkheid over een investering van die omvang toevertrouwen aan onbetrouwbare figuren, aan schurken?

Kapiteins zijn gewone mensen, weliswaar hoogopgeleid, met een sterk verantwoordelijkheidsgevoel, en met de overtuiging dat ze een belangrijke rol te vervullen hebben bij de bescherming van het mariene milieu. Maar mensen kunnen fouten maken, in alle takken van de transportindustrie. Het valt echter te betreuren dat alleen in de scheepvaartsector de leidinggevende persoon, de kapitein, onmiddellijk gecriminaliseerd wordt in geval van een incident. Het aloude paradigma *'actus non facit reum nisi mens sit rea'* heeft als het ware afgedaan bij scheepsvoorvallen, en is vervangen door de stelling: *'de kapitein is verantwoordelijk voor al wat er met of op zijn schip gebeurt'*. Vergeten we echter niet dat fouten, overtredingen of scheepvaartongevallen vaak gebeuren onder financiële of operationele druk vanwege de scheepseigenaar of de charterer op de gezagvoerder van het schip: de aankomsttijd moet absoluut gehaald worden, want de ploegen dokwerkers staan klaar op de kade en de ladingtanks moeten gekuist en gespoeld zijn, ook al zijn er in de volgende laadhaven geen faciliteiten voorzien om het vervuilde spoelwater aan land af te geven. Dus: overboord ermee!

De ramp met de *Titanic* was waarschijnlijk nooit gebeurd als Kapitein Smith niet onder druk was gezet door J. Bruce Ismay<sup>[105]</sup>, *Chairman* en *Managing Director* van de White Star Line, om, ondanks de melding van ijsbergen op de vaarroute, in geen geval vaart te minderen teneinde de feestelijke aankomst in New York niet in de war te sturen. Onder druk van de publieke opinie en de *'blame culture'* waarin we leven voelt de wetgever/politicus zich verplicht om in geval van een

---

[105] Wikipedia, 'J. Bruce Ismay', beschikbaar online via: <http://en.wikipedia.org>

scheepsvoorval onmiddellijk ‘een’ schuldige – of eerder ‘een zondebok’ – op te voeren en te sanctioneren, soms op legale gronden, vaak op minder legale basis, onder het principe van ‘*elke kapitein/zeevarende is schuldig tot bewijs van het tegendeel*’, en dit niet alleen in geval van schade ten gevolge van oliepollutie, maar ook in gevallen van drugssmokkel, aanvaring, redding van bootvluchtelingen, enz.

De inbeschuldigingstelling van de kapitein gebeurt vaak op basis van onvolledige of dubieuze verslagen. Daarom pleitte Alan Graveson, *National Secretary* van Nautilus International<sup>[106]</sup>, de internationale beroepsvereniging/vakbond van zeelieden (vooral gericht op de UK en Nederland), er voor op de Jaarlijkse Algemene Vergadering van IFSMA te Sandefjord (Noorwegen)<sup>[107]</sup>, om het onderzoek bij een scheepsvoorval open en transparant te laten verlopen, en het daaruit volgend verslag ter beschikking te stellen van alle betrokken partijen<sup>[108]</sup>. Volgens Alan Graveson wordt er al te vaak tegenwerking door de industrie of door de vlaggenstaat vastgesteld om te voorkomen dat de ware oorzaak van een scheepsvoorval aan het licht komt. Zo verhinderde Panama de publicatie van het verslag betreffende de ramp met de *Danny FII* die op 17 december 2009 voor de kust van Libanon zonk, met het verlies van 44 mensenlevens. Graveson geeft nog andere voorbeelden van scheepsrampen die onvoldoende werden onderzocht, of waarvan het verslag niet openbaar werd gemaakt ter vrijwaring van de belangen van een of andere betrokken partij, onder meer: drie slachtoffers op de *Costa Europa*, februari 2010<sup>[109]</sup>; de bulkcarrier *Christopher*, gezonken op 22 december 2001<sup>[110]</sup>, waarbij alle 27 opvarenden omkwamen. Alan Graveson besluit:

*There is insufficient financial incentive to conduct proper investigations and bring about change to the quality of design, construction and operation of ships. This is especially so when seafarers – usually the master and/or officers – can so easily be blamed for the immediate cause of the accident as a consequence of errors that humans are prone to make.*

---

[106] Zie: [www.nautilusint.org](http://www.nautilusint.org)

[107] Op 5 en 6 juni 2014.

[108] Nautilus International (juni 2014). ‘Resources and transparency in marine accident investigations’, Paper presented to the International Federation of Ship Masters’ Association 40<sup>th</sup> Annual General Assembly.

[109] BBC.com (2 februari 2012). ‘Italian authorities are refusing to release the findings of an inquiry into a fatal accident involving a sister ship of the ‘*Costa Concordia*.’

[110] Professional Mariner (1 maart 2007).

Een open onderzoek en een transparant ongevallenverslag, beschikbaar voor alle betrokken partijen, zouden in vele gevallen de ware toedracht en omstandigheden van een scheepsvoorval aan het licht kunnen brengen, wat niet alleen de kapitein of bemanning zou kunnen vrijpleiten van enige verantwoordelijkheid, maar tevens zou kunnen bijdragen tot een verbetering van de veiligheid van de scheepvaart, aldus Alan Graveson.

Een belangrijke stap in de goede richting is zonder twijfel de IMO *Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident* (zie hoger). De grote tekortkoming van deze *Guidelines* is echter dat ze niet bindend zijn voor geen enkele partij. Wij zijn de mening toegedaan dat de maritieme industrie, wereldwijd, er bij de IMO zou moeten voor ijveren om van deze *Guidelines* een bindende conventie te maken. Pas dan zullen de rechten van de zeevarenden op een uniforme wijze kunnen worden gevrijwaard, ongeacht onder welke jurisdictie ze terecht moeten staan. Maar vooraleer er een dergelijke conventie door de IMO wordt goedgekeurd én geïmplementeerd, zijn we al gauw 10 tot 15 jaar verder.

Niets zou de EU-lidstaten er echter mogen van weerhouden om zich zonder verder uitstel eenzijdig te engageren tot het bindend toepassen van de *Guidelines on fair treatment of seafarers*, los van enig IMO initiatief, zoals gebeurd is met de uitfasering van de enkelwandige tankers. Dat zou een eerste, geweldige stap zijn in de richting van een wereldwijde toepassing. Onze bewindslui moeten zich er terdege van bewust zijn dat criminalisatie van de zeevarende een ernstig contraproductief effect kan sorteren, met name op de interesse van jongeren voor een carrière als koopvaardijofficier. Hoe kan je nog de belangstelling wekken van jongeren voor een beroep waar de kans reëel is, zelfs – of vooral – als je het hoogste echelon hebt bereikt in de scheepshiërarchie, dat je ten gevolge van een niet-intentionele fout als crimineel wordt afgevoerd, en een aanslag wordt gepleegd op je persoonlijke bezittingen? Meer dan enig andere industrie is het maritiem transport een geglobaliseerde bezigheid. Als er wereldwijd geen bindende maatregelen worden ingevoerd om de rechten van de zeevarenden te vrijwaren, zal dat op termijn een ernstige bedreiging vormen voor de rekrutering van nieuwe generaties koopvaardijofficieren.

En dan is er nog ‘de publieke opinie’ die de wetgever én de politicus niet naast zich kunnen / durven neerleggen, en aan de basis ligt van menig, repressieve rechtsregel. Kijk maar naar de wet Perben in Frankrijk. De publieke opinie echter, dat zijn jij en ik, je familie, je vrienden, je kennissen, je collega’s, de ‘man in de straat’, die door onwetendheid de schuld en verantwoordelijkheid van een

scheepsvoorval in de schoenen schuiven van de meest voor de hand liggende maar (vaak) onschuldige persoon: de kapitein. En weer stellen we vast dat bij een vliegtuig- of treinongeval, de piloot of treinbestuurder zelden door de publieke opinie als schuldige wordt opgevoerd, veeleer als slachtoffer. Niet zo bij een scheepsramp, zeker niet met pollutie van het mariene milieu als gevolg: dan moet die schurk van een kapitein 'gelyncht' worden! De publieke opinie vergeet echter dat het dank zij het professionalisme is van die duizenden tankerkapiteins, dat iedereen zijn wagen kan voltanken met diesel of benzine op de hoek van bijna elke straat. Volgens de statistieken van de *International Tanker Owners Pollution Federation Ltd.* (ITOPF) komt immers 99,996% van alle olietransporten ter bestemming zonder incidenten en zonder lozing van één druppel olie in het mariene milieu<sup>[11]</sup>.

De scheepskapitein: held of schurk? Geen van beiden. Maar wel een gedreven professional die zich permanent inzet om de meer dan 9 miljard ton goederen<sup>[112]</sup> die jaarlijks over zee worden vervoerd, zonder incidenten aan de bestemming af te leveren, en er zo doende in belangrijke mate toe bijdraagt om de wereldeconomie draaiende te houden. De scheepskapitein: een gewone man of vrouw, die het verdient door eenieder, waar ook ter wereld, met respect te worden bejegend, ook, en vooral, in geval van een scheepsvoorval. En daar moet eenieder van ons, binnen en buiten de maritieme sector, binnen de mogelijkheden van zijn professionele competenties, zijn steen(tje) toe bijdragen.

## Bibliografie

- BAEHR, P. (2000). *De rechten van de mens. Universaliteit in de praktijk*, Boom, Assen, 227 p.
- CARTNER, J. A.C., FISKE, R. en LEITER, T. (2009). *International Law of the Shipmaster*, Londen, Informa Law - Routledge, 872 p.
- DANIELS, S. (2012). *PhD Thesis: The criminalisation of the ship's master. A new approach for the new millennium*, Southampton, Solent University, 228 p.
- HUYBRECHTS, M. (2010). "De criminalisatie van de kapitein en scheepsbemanning in geval van olieverontreiniging: een brug te ver?' Een mogelijk conflict

[111] ITOPF (2013). 'Oil Tanker Spill Statistics 2013'.

[112] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2013). 'Review of Maritime Transport 2013'.

tussen het Zeerechtverdrag, MARPOL en de Europese Richtlijn 2005/35/EG', in DERUYCK, F. *et al.* (Eds.) *De wet voorbij: Liber Amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 181-206.

KELLEY, S.A. (2007). *Thesis: Better Lucky Than Good: Operation Earnest will as Gunboat Diplomacy*, Monterey (California), Naval Postgraduate School, 93 p.

MAC, G. (1952). *Le Capitaine Carlsen du Flying Enterprise*, Parijs, Hachette, 127 p.

MUKHERJEE, P.K. (2006). 'Criminalisation and Unfair Treatment: The Seafarer's Perspective', 325 *Journal of International Maritime Law* 12, 325-336.

RADIONOV, N. (2010). 'Presumption of Shipmaster's Criminal Responsibility for Narcotic Drugs in Ship's Cargo', 269 *Maritime Reality Check* 49, 269-308.

VAN HOOYDONK, E. (2012). *Achtste Blauwboek over herziening van het Belgisch zeerecht - Proeve van Belgisch Scheepvaartwetboek (Privaatrecht) - Scheepsvoorvallen*, Antwerpen, Commissie Maritiem Recht, 299 p.

VERKEYN, C. (2012). *Thesis: Criminalisering van zeevarenden naar aanleiding van accidentele mariene vervuiling door schepen*, Gent, Universiteit Gent, 115 p.

WALKER, J. (2008). '*Hebei Spirit*': *Comments on the Incheon Maritime Safety Tribunal (Special Tribunal) Decision - 4<sup>th</sup> Sept. 2008*, Singapore, London Off-shore Consultants Pte. Ltd. - Marine & Engineering Consultants, 252 p.



# 15 | Contouren van havenplanologie: state of the art in Vlaanderen

Georges Allaert\*

## 1. Havenplanologie, een actiegerichte wetenschap

In de wetenschappelijke discipline ‘planologie’ worden de mogelijke effecten van het menselijk opereren in de ruimte nadrukkelijk aan de orde gesteld. De planologie bekijkt mens en ruimte in toekomstperspectief (Allaert, 2009, p. 83). Trekken we dit begrip door naar havenplanologie dan kunnen we stellen dat havenplanologie een actiegerichte wetenschap is die de effecten bekijkt van het maritiem opereren in de haven in toekomstperspectief<sup>[1]</sup>.

Het is voldoende bekend dat het maritiem opereren in een havenruimte zeer divers is waarbij meerdere actoren aan het werk zijn: overheidsactoren naast private actoren en meer specifiek havenautoriteiten en -diensten, havenarbeiders, stuwadoors, expediteurs, scheepsagenten, coöperaties (naties), maritiem-industriële bedrijven, maar ook passanten en toeristen. Zij vormen allen de zogenaamde havengemeenschap en het zijn ook zij die de haven ‘maken’ en er een eigen identiteit, karakter en beeld aan geven. Iedere haven heeft zijn eigen kleuring in het perspectief van de concurrentiekracht: regionaal, Europees, mondiaal. Havenplanning moet dan ook bijzondere aandacht schenken aan deze sociale component (het handelen van de havengebruikers) en moet daarbij de doorwerking

---

\* Professor emeritus Universiteit Gent.

[1] Havenplanologie was een verplicht vak in de Master na Master Haven- en Maritieme Wetenschappen aan de Universiteit Gent, later ook interuniversitair met Universiteit Antwerpen (en eveneens voorzien in de nieuwe Engelstalige opleiding Master of Science in Maritime Science). Het is de grote verdienste van Eddy Somers dat hij als voorzitter van deze opleiding het verplicht vak havenplanning vanaf de start van de Manama in het programma een plaats gaf, waarvoor dank.

nagaan van dit handelen in de havenruimte (vandaag) om er lessen uit te kunnen trekken voor de toekomst.

Het planologisch beste havenplan bestaat niet. We zullen altijd moeten denken en werken vanuit een veelheid van vaak conflicterende belangen en hoe we deze conflicten via gerichte acties kunnen terugdringen. Havenplanning beweegt zich heel vaak in het domein van 'consensus'-planning waarbij de actoren via onderhandelen voordeel proberen te halen (de zogenaamde win-win). Havenplanning is daarenboven ook 'marktgerichte' planning waarbij de overheidsactoren naast en/of samen met de private partijen participeren op een geselecteerde markt met als doel de ruimtelijke randvoorwaarden (zijnde de haveninfrastructuur en-superstructuur) zodanig uit te bouwen in het perspectief van een efficiënt socio-economisch ruimtegebruik. Meer en meer spreekt men hier van ruimteproductiviteit verwijzend naar de socio-economische toegevoegde waarde per oppervlakte-eenheid (hectare). Gezien de groeiende ruimteschaarste wordt het vraagstuk van ruimteproductiviteit belangrijker en is deze ruimtedruk in de havengebieden – ook genoemd de MIDA's, afkorting voor 'Maritime Industrial Development Areas' – ook meer en meer voelbaar (Allaert 2000, 2005, 2010, 2012). Het is dan ook een kerntaak vandaag van de planologie in het algemeen en de havenplanning in het bijzonder om spaarzaam, duurzaam en efficiënt om te gaan met de havenruimte. Het zijn bouwstenen van het slim ('smart') ruimtegebruik.

De doorbraak van het duurzaamheidsbeginsel in de jaren 1990 heeft er mede voor gezorgd dat de milieu-ecologische component bij havenontwikkelingen (denkend in termen van milieucompensaties) op de voorgrond kwam in havenplanning. Meer geïntegreerde havenplanning (integratie van milieuaspecten met socio-economische aspecten en mobiliteit) meestal ook vanuit een gedeelde havenvisie wordt meer en meer in stelling gebracht. Het zijn dan vooral strategische (ruimtelijke) havenplannen die hierbij als plandocument worden gebruikt in de beleidsplanning van havens (vooral door havenautoriteiten en besturen). Een goed door-dachte communicatiestrategie is daarbij een absolute voorwaarde voor succes omdat de brede waaier van actoren (vooral private) in de havens moeten worden betrokken in dit planningsproces. En hier neemt men al te vaak een loopje mee.

Het hierboven geschetste situatiekader en het begrippenkader toont aan dat havenplanning teamwork is en een ver doorgedreven management vereist. Het is niet meer het werk alleen van de ingenieur of van de havenkapitein of van de havenshippen maar van een haventeam waarin ook de havengebruikers (haven-gemeenschap) sterk moeten in participeren vanuit een gedeelde visie van



publiek-private coproductie (efficiënt, zuinig, duurzaam) van de havenruimten. Iedereen moet zich hier opstellen als een efficiënte 'landlord' en niet enkel de havenautoriteit zoals we dit nu kennen. Het is een kerntaak van de havenplanologie om mede gestalte te geven aan die coproductie van de havenruimten.

In Vlaanderen is men zich vrij vroeg bewust geworden van de grote noodzaak om haventerreinen in de ruimtelijke plannen op te nemen en wettelijk/decretaal te verankeren in het perspectief van een grotere rechtszekerheid voor burgers en haven-ontwikkelaars. Dit wordt in punt 2 verder toegelicht.

## 2. De ruimtelijke planning in de Vlaamse havens: een korte historiek

Ruimtelijke planning (het feitelijk toepassingsgebied van de planologie) heeft als doel om in een bepaald gebied (hier de havenruimten) een zo optimaal mogelijke ruimtelijke ontwikkeling te bewerkstelligen ter wille van de samenleving (is dus meer dan havenautoriteit en havengebruikers; ook bewoners, landbouwers, enz. en de natuurlijke omgeving vormen een belangrijke groep).

De eerste signalen van ruimtelijke planning in havengebieden in Vlaanderen moeten we zoeken bij Leopold II, ook wel genoemd de koning-urbanist. Naast zijn stedenbouwkundige operaties te Brussel had hij vooral zijn oog laten vallen op de havenstad Oostende die hij op het einde van de 19<sup>de</sup>/begin 20<sup>ste</sup> eeuw optilde tot een havenstad met mondiale allure met zeer sterke synergie tussen stad - haven en haven-hinterlandinfrastructuren (Allaert, 2013). De havenstad stond trouwens sedert de 17<sup>de</sup> eeuw verschillende malen op de wereldkaart (als handelsstad en poort op de wereld). In de belle époque was de havenstad (door de grote planologische visie van deze koning) wereldwijd bekend als 'havenstad met metropolitane allures'. Begin 20<sup>ste</sup> eeuw waren Oostende en Antwerpen de twee havens van België. De vroegere bloeiende middeleeuwse en renaissance havensteden Gent en Brugge waren toen naar het achterplan verschoven. Havenplanning was in begin 20<sup>ste</sup> eeuw een exclusief ingenieurs-aangelegenheid, wat duidelijk bleek uit de talrijke plannen, geschriften en cijferdocumenten bij de uitbouw van sluizen, havendammen, dokken, kaaien, wegen, spoorwegen (Allaert, 2013). Er was weinig tot geen inbreng vanuit lokale havengebruikers (havengemeenschap). Er was daarenboven ook nog maar weinig sprake van een geïntegreerde en gestructureerde havenautoriteit.

Met de operationalisering van de gewestplannen in België en Vlaanderen en vooral door de invoering van de eerste wetgeving inzake ruimtelijke ordening en planning (Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw) kwamen andere disciplines (naast de ingenieurs) meer op de voorgrond bij havenontwikkeling in Vlaanderen (ruimtelijke en sociale economen, sociologen, planologen, architecten en stedenbouwkundige). Zij werkten aan de verschillende toenmalige ruimtelijke plannen (streekplannen en gewestplannen). Bij de operationalisering van de gewestplannen (medio jaren 1960 tot medio jaren 1970) werden voor onze vier havens voor het eerst vrij omvangrijke MIDA's vastgelegd en kregen die gronden een wettelijk statuut via het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. De huidige haventerreinen die we kennen zijn toen vastgelegd. We hebben daarbij geluk gehad dat onder impuls van de toenmalige expansiepolitiek van de jaren 1960 en 1970 er een groot maatschappelijk draagvlak was voor vastlegging op lange termijn van onze havenruimten (die ook toen al grote welvaart genereerden in de sectoren chemie, staal en metaal, energie) (Allaert, 2009). De havens kregen aldus niet alleen politiek maar ook ruimtelijk ademruimte voor een expansief havenbeleid. Dit blijkt zowel uit de groei van de haventrafiek in die periode maar nog meer door de groei inzake toegevoegde waarde en werkgelegenheid in deze havenruimten, inzonderheid in de havens van Antwerpen en Gent. Oostende in de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw nog de nummer twee van de Vlaamse havens, stagneerde vanaf de jaren 1970 (en teerde op de RMT) terwijl er in de jaren 1970 een groots 'nationaal' havenplan van stapel ging voor Zeebrugge dat er moest voor zorgen dat Zeebrugge ook de groei van Antwerpen en Gent kon volgen. Zeebrugge was toen het kleine broertje inzake toegevoegde waarde die in die haven werd gegenereerd. De toenmalige havenpolitiek werd door de andere havens op de korrel genomen en de nationale Havencommissie was niet meer dan een praatbarak. Met de operationalisering van de gewestplannen en de regionalisering (en oprichting van de Vlaamse Havencommissie) is daar toch een kentering in gekomen. Iedere haven kon zich – dank zij de vastlegging van de grote maritieme-industriële terreinen – profileren als 'landlord'-havens. In de gewestplanning werden 16.000ha toebedeeld voor de haven van Antwerpen (linker- en rechteroever tezamen), Gent kreeg 4.000ha zowat 2.000ha ging naar Zeebrugge en 600ha werd bestemd voor havenontwikkeling in Oostende (Allaert, 2012). Vlaanderen had op slag meer ruimte vastgelegd (22.600ha bruto terreinoppervlakte) voor haar havenontwikkeling dan de burens Nederland en Duitsland. Vlaanderen werkte vanaf de regionalisering van de territoriale materies (waaronder het havenbeleid) aan een verdeelsleutel van toewijzing van het Vlaamse havenbudget (voor de havens van Antwerpen, Gent

en Zeebrugge) dat mede door de Vlaamse Havencommissie werd bewaakt. Vanaf eind jaren 1980 kwam Oostende daar ook bij in de toewijzing. Het was de toenmalige havenminister J. Sauwens die voor deze doorbraak zorgde (Allaert, 2012).

Feitelijk is havenbeleid en havenplanning altijd beperkt gebleven tot een overheidsingrijpen op twee niveaus: de Vlaamse regering en parlement en de lokale havenautoriteit (stadshavens eerst en nadien verzelfstandiging en meer autonomie). Zeebrugge had wel een hybride statuut waarin de twee niveaus in een publieke naamloze vennootschap vertegenwoordigd waren. Door de gehanteerde consensusplanning vanuit meerjarenplannen bleef het in de laatste decennia van de 20<sup>ste</sup> eeuw en begin 21<sup>ste</sup> eeuw relatief rustig in het havenlandschap mede dank zij de gestructureerde werking van de Vlaamse Havencommissie. Op basis van de diverse projectvoorstellen van de havenautoriteiten oordeelde men via kosten-batenanalyse en economische impactstudies over de ingediende projecten: een sluis, een kaaimuur, een verdieping, zeetoegangen/dammen, enz.

Het relatief karig Vlaams havenbudget betekent tot vandaag een hypotheek voor een meer visionaire strategisch-ruimtelijke aanpak. Daar is het gepropageerd Vlaams havenbeleid via FPA (Flanders Port Area) een voorbeeld van. Tot vandaag is dit initiatief erg mager ingevuld. Er gaan stemmen op om FPA meer vanuit de filosofie van de coproductie van de ruimte aan te pakken gezien de beperkte budgettaire ruimte van het havenbudget en de besparingen door de nieuwe Vlaamse regering. Maar dan zullen de respectievelijke havengemeenschappen (lees de havenbedrijven) een veel grotere budgettaire inbreng moeten doen. Dit kan als ze meer mogen en kunnen wegen in de beheersorganen die met de haven gelinkt zijn.

De tweede ruimtelijke planningsgolf in Vlaanderen situeert zich eind de jaren 1990 met de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (bekend als RSV). De vier Vlaamse havens werden als poorten voor ontwikkeling naar voren geschoven in het kader van de versterking van logistiek Vlaanderen. Het is ook de periode dat de mobiliteitsproblemen in Vlaanderen economische ontwikkelingen afremden en dat deze ook mede veroorzaakt werden door de gewijzigde economie (de rijdende magazijnen). Het is ook de periode van de exponentiële groei van het containervervoer wereldwijd waardoor de havens als voorland en achterland van dit vervoer nog meer dan vroeger in de belangstelling kwamen als distributieknoten. Het groeiend containervervoer en de dichtslibbing van de wegen in het (directe) hinterland van de havens leggen een zware hypotheek op de poortfunctie en logistieke functie van onze havens. Immers, naast

de eerder gegroeide handelsfunctie en maritiem-industriële functie komt daar nu de Europese-regionale en mondiale poort- en distributiefunctie bij waardoor onze havens meer en meer het statuut krijgen van 'multi-activity'-havens. In toekomstperspectief menen we dat het multi-port-statuut het best zal beantwoorden aan het havenconcept rond duurzaamheid, toegevoegde waarde en ruimte-productiviteit. We komen daar verder in deze bijdrage nog op terug. Vanuit de ruimtelijke planning wordt dan ook sedert geruime tijd ruimtelijke concepten 'concentratie en gebundelde deconcentratie op knooppunten' gepropageerd zowel in de havenruimten als in de hinterlanden (op corridors). Vooralsnog blijft deze havennetwerkstructuur op 'hub-and-spoke' hangen in vele studierapporten en plandocumenten en is er op regionaal (lees Vlaams) niveau bitter weinig in de praktijk gebracht. Hierbij verwijzen we naar het FPO (Flanders Port Area)-beleidsplan, maar ook naar bilaterale grensoverschrijdende beleidsconcepten zoals R'dam-A'pen (ROBRANT), Vlissingen-Terneuzen-Gent (VLISTERGENT), Zeebrugge-Oostende (ZEEBROOS). Het is afwachten of de huidige nieuwe Vlaamse regering daar verandering zal in brengen en een meer actieve publiek-private strategie zal ontwikkelen met meer ruimte voor ondernemersinitiatieven. We denken hierbij aan 'co-siting en co-handling' initiatieven in de maritieme industriële en logistiek voor kleine en middelgrote ondernemingen in sectoren als chemie (industrie en logistiek), energie, vormen van maritiem-gerichte maakindustrie en recycling.

### 3. Welke toekomst hebben onze havens als Flanders Port Field?

In alle beleidsdocumenten wordt terecht gewezen op de grote rol die onze havens hebben voor onze welvaart. Ook in alle ruimtelijke beleidsplannen is voor de poortfunctie van onze havens steeds aandacht geweest, vooral vanuit het perspectief van reservering van gronden voor havenontwikkeling. Het sterkst is dit gebeurd in de gewestplannen en in het RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen). Ook in het in 2012 verschenen BRV-groenboek (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen) is de ruimtelijke aandacht voor havenontwikkeling aanwezig. Denken we hierbij aan de afbakening van de havenruimten in het kader van de strategisch-ruimtelijke havenplannen uit het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Hieruit is gebleken dat de grote reserve die in de gewestplannen werden vastgelegd vandaag al voor bijna  $\frac{3}{4}$  is ingevuld waarbij vooral de Gentse haven, maar op termijn ook Zeebrugge zeer zorgvuldig zullen moeten omgaan met de schaarse

havenruimten. Gelet op de grote rol van de havens als poorten op de wereld lijkt het van het allergrootste belang om de hinterlandinfrastructuren uit te bouwen in functie van deze poortfunctie. Hieruit blijkt al een tijdje dat in de toekomst onze spoorinfrastructuur en ons kanalen- en rivierensysteem de meest robuuste structuren zijn om de poortfunctie op Europees niveau te houden. Maar dan zou er dringend ook werk moeten worden gemaakt om onze spoorinfrastructuur te regionaliseren.

Opvallend is dat we vandaag geen goed beeld hebben van de veerkracht en robuustheid van ons havenlandschap (Allaert, 2012, p.93). Het gemis aan een overkoepelende en coherente Vlaamse 'ruimtelijke' havenvisie 2020-2050 binnen de mondiale en Europese concurrentiestrategie is daar een oorzaak van. Het is voldoende bekend dat in Vlaanderen de concurrentiestrategie een aangelegenheid is van de lokale haven waarbij iedere haven voor zijn eigen winkel vecht. Op het hoger Vlaams niveau blijft het beperkt tot wat praten, studierapporten en missies. Bekijk de werkzaamheden van de Vlaamse havencommissie en men zal vlug de positie van dit orgaan begrijpen.

Vraagstukken zoals de impact van klimaatwijzigingen voor onze havens en de energieproblematiek vormen nieuwe uitdagingen voor onze havens in de volgende decennia. Daarbij komen nog bij: de economische transitie die zich zullen voltrekken, de ruimteschaarste en de groeiende noodzaak voor een ander mobiliteitsmodel, ook voor het goederenvervoer. Een robuust, veerkrachtig, duurzaam en krachtig havenplan 'Flanders Port Field' (FPF) moet men uiteindelijk eens durven naar voren schuiven, waarin er een lange termijn transitiepad wordt uitgetekend. Het moet in eerste instantie een ruimtelijk-economische visie uitstralen. We kunnen zeker als vertrekpunt de puzzel van de lokale havenplannen samenleggen, maar het FPF-plan moet een meerwaarde inhouden ten opzichte van de lokale plannen. Drie principes moeten in het FPF-plan centraal staan: veerkracht en robuustheid (in relatie met klimaatwijziging en verandering in economie); slim ruimtegebruik (als gevolg van ruimteschaarste en ruimteproductie); netwerking (in relatie met comodaliteit, co-urbaniteit, co-siting en co-productie van ruimte). Deze drie principes vinden we ook in regio's die de 'smart growth' propageren. Het proces die we bij die slimme/beheerste groei moeten hanteren is deze van de 'mixed scanning' (Allaert, 2009). Er wordt daarbij gewerkt vanuit twee lijnen ('tracks'): de lijn van de visie en strategische acties en de lijn van de operationele acties met als doel de hogervermelde principes (ook wel uitgangshoudingen voor havenontwikkeling) via de geleidelijkheid te bereiken (transitiepad). De 'mixed scans' momenten zijn deze waar er publiek-private

consensus nodig is. Zo kan men geleidelijk werken aan vernieuwingen met betrekking tot bestaande masterplannen en allerhande havenplannen. Ook afbakeningen kunnen meegroeien hiermee. Bij initiatieven van co-siting en coproductie van havenruimte zal dit vooral vanuit de private ondernemingen komen. Hiervoor zullen de respectievelijke havenbesturen en overheden ruimte moeten scheppen om deze ontwikkelingen in het kader van hogervermelde principes mogelijk te maken. Er zijn reeds initiatieven in die richting aangekaart op niveau van de Vlaamse kabinetten en administraties in het najaar van 2014. We willen nogmaals benadrukken dat de havens ‘gemaakt’ worden door de bedrijven die er werkzaam zijn. Het zijn ook vooral zij die permanent vernieuwen en met innovaties bezig zijn, anders overleven ze niet meer in de moordende concurrentie. De transformatie van onze economie zal zich trouwens sterk laten voelen in Vlaanderen en onze havens zijn ruimtelijke niches om met deze transitie slim om te gaan. Vandaar ook ons pleidooi om de havens verder uit te bouwen tot flexibele ‘multi-port areas’ (MPA) waarin er een flexibel havennetwerk kan gedijen, zowaar een opgave en uitdaging voor Vlaanderen. Laten we hopen dat de nieuwe Vlaamse regering (2014-2019) alvast van start gaat met een krachtig Flanders Port Field, gelet op de grote uitdagingen waar Vlaanderen voor staat (Coppens en Allaert, 2014).

## Bibliografie

- ALLAERT, G. (2000). *Towards a new planning concept for maritime industrial development*, 13<sup>th</sup> International Harbour Congress, Antwerp, 22-31.
- ALLAERT, G. (2005). ‘The impact of spatial logistics in the cross-border spatial corridor of Flushing-Terneuzen-Gent’, in HULSBERGEN, E.D. *et al.* (eds.), *Shifting sense. Looking back to the future in spatial planning*, Delft, Techné Press, 75-86.
- ALLAERT, G. (2009). *Ruimte en planning. Van ruimtelijke planning tot Vlaamse planningspraktijk*, Gent, Academia Press, 294p.
- ALLAERT, G. (2010). *Wegwijs in ruimtelijke economie, doorkijk naar planning en management van ruimte*, Gent, Academia Press, 382p.
- ALLAERT, G. (2012). ‘Ruimtelijke economie in de havens: vechten tegen de bierkaai?’ in GONSAELES G. en COPPENS J. (eds), *Met have, goed & schip over de Schelde*, Antwerpen, Maklu, 93-103.
- ALLAERT, G. (2013). *De miskende haven Oostende*, Gent, Academia Press, 208p.

COPPENS T., ALLAERT G., BOUDRY L., CELEN G., GULINCK H. en LAUWERS D. (2014). *Strategische allianties en territoriale pacten voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het expertenforum Ruimte Vlaanderen*, Gent, Academia Press, 78p.





# 16 | Scheepsafval en havenontvangstinstallaties

Guido Van Meel\*

## 1. Inleiding

Het MARPOL Verdrag is het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen<sup>[1]</sup>. MARPOL staat voor 'MARine POLLution' (zeevervuiling). Het verdrag werd uitgewerkt door de International Maritime Organization (IMO oftewel de scheepvaartorganisatie van de Verenigde Naties) en werd door meer dan 150 landen goedgekeurd. Het verdrag omvat een verdragstekst en zes technische bijlagen. Vooral deze bijlagen zijn van groot belang en hebben een grote invloed op de bouw van een schip en het leven en werken aan boord.

Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie (OILPOL) uit 1954 lag aan de basis van het MARPOL Verdrag<sup>[2]</sup>. De schipbreuk van de *Torrey Canyon* in 1967, de grootste olieramp tot dan toe, was eveneens een belangrijke drijfveer om tot een nieuw verdrag te komen dat de vervuiling van de zeeën zou tegengaan.

Het MARPOL Verdrag werd getekend op 2 november 1973, maar trad pas in werking na toevoeging van het Protocol van 1978. Nadat voldoende landen het geratificeerd hadden, werd het van kracht op 2 oktober 1983. Per 17 oktober 2014 hebben 152 landen de conventie getekend. Deze landen vertegenwoordigen 98,58% van het wereld scheepstonnage. Het MARPOL Verdrag wordt ook wel aangeduid als MARPOL 73/78.

---

\* Haven van Antwerpen.

[1] Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, 2 november 1973, in werking getreden op 2 oktober 1983, 1340 UNTS 184 (MARPOL Verdrag).

[2] Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie, 12 mei 1954, in werking getreden op 26 juli 1958, 327 UNTS 3 (OILPOL).

De Bijlagen (of annexen) werden op verschillende data ondertekend. Niet alle deelnemende landen hebben alle Bijlagen (al) ondertekend.

- Bijlage I - Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door olie. Deze Bijlage is voor alle schepen van belang aangezien alle schepen olie vervoeren, hetzij als lading, hetzij als brandstof. Eén van de belangrijkste onderdelen van deze Bijlage zijn de lozingsvoorwaarden, die opgedeeld zijn in lozingsvoorwaarden voor de scheepswerktuigkundigen en lozingsvoorwaarden voor de dek officieren. Daarnaast is ook het oliejournaal heel belangrijk. Hierin moeten alle bewegingen die de olie maakt (van schip naar wal, van wal naar schip, veranderen van tank, etc.) opgeschreven worden;
- Bijlage II - Voorschriften voor het beheersen van verontreiniging door schadelijke vloeistoffen die in bulk worden vervoerd. Het bevat lozingsvoorwaarden en andere maatregelen ter preventie van pollutie door *Noxious Liquid Substances* (NLS) in bulk. Er werden meer dan 250 stoffen onderzocht en onderverdeeld in categorieën met elk hun eigen voorwaarden;
- Bijlage III - Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door stoffen die over zee worden vervoerd in verpakte vorm. Er zijn algemene voorwaarden opgesteld voor de verpakking, merken, etikettering, documentatie, het stuwen, hoeveelheidslimieten, uitzonderingen en aanschrijvingen ter preventie van pollutie van één van deze goederen. De *International Maritime Dangerous Goods Code* (IMDG-code) speelt hierin een grote rol;
- Bijlage IV - Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door sanitair afval van schepen. Hierbij is het onderscheid tussen 'zwart water' en 'grijs water' heel belangrijk. Grijs water is water afkomstig van douches, keuken(s), wasruimte etc. Zwart water daarentegen is water afkomstig van toiletten;
- Bijlage V - Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door vuilnis van schepen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten afval en de manier waarop deze gedumpt mogen worden. Heel belangrijk hierbij is dat plastic nergens in zee mag gedumpt worden;
- Bijlage VI - Voorschriften ter voorkoming van luchtverontreiniging door schepen. De Bijlage zet limieten op de uitstoot van zwaveloxiden en stikstofoxiden en verbiedt de opzettelijke uitstoot van ozonafbrekende stoffen. In 2008 is een strengere versie van kracht geworden. Deze Bijlage is van toepassing op alle schepen en boorplatformen. De vereisten worden regelmatig gecontroleerd bij schepen van 400 Gross ton of meer. Deze moeten te allen tijde een *International Air Pollution Prevention* certificaat (IAPP-certificaat) aan boord hebben. De volgende regels zijn onder meer van toepassing:
  - Voorschrift 12: Uitstoot van ozonafbrekende stoffen uit koelinstallaties en brandblusapparatuur;

- Voorschrift 13: Stikstofoxide (NO<sub>x</sub>)-uitstoot van dieselmotoren;
- Voorschrift 14: Zwaveloxide (SO<sub>x</sub>)-uitstoot van schepen;
- Voorschrift 15: Uitstoot van vluchtige organische stoffen uit olietanks van tankers;
- Voorschrift 16: Uitstoot van verbrandingsovens aan boord;
- Voorschrift 18: Kwaliteit van de stookolie.

## 2. Havenontvangstinstallaties

Het MARPOL Verdrag legt de lidstaten op om adequate havenontvangstvoorzieningen te voorzien voor de inontvangstname van het afval dat door de schepen die 'normaal' de haven aandoen wordt geproduceerd. Er is in principe geen verplichting om gebruik te maken van deze faciliteiten. Havenstaatcontroleurs letten er wel op dat er geen afval in zee wordt gedumpt die conform het verdrag aan land had moeten afgegeven worden.

De zwakheden van het verdrag bleken al snel zichtbaar. Omdat er geen traditie was om afval aan land af te geven, waren er in tal van havens geen faciliteiten aanwezig. Het was tevens met de beperkte kennis van de scheepvaart niet zo eenvoudig om in te schatten hoeveel afval er aan boord werd geproduceerd en welke volumes er zouden afgegeven worden. Daarenboven was er een mentaliteit op de schepen om afval in zee te dumpen. Dit alles had tot gevolg dat de volumes die werden afgegeven in havens zeer beperkt waren. Het resultaat was dat verscheidene investeerders – die een havenontvangstfaciliteit opgericht hadden – klaagden in Antwerpen en Rotterdam dat zij de verliezen opstapelden. Dit heeft er in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw toe geleid dat het Havenbedrijf van Rotterdam geld toestak aan twee afvalinzamelaars (Booy Clean en Watco-Dapemo-Verbrugghe) om hun activiteiten in de zeevaart stop te zetten. Men hoopte aldus dat het laatste afvalbedrijf voldoende volume zou inzamelen om gezond te blijven. Het laatste verwerkingsbedrijf Afvalverwerking Rijnmond (AVR) zou echter zijn maritieme activiteiten eveneens stopzetten. De afvalstoffen worden nog wel ingezameld door inzamelbedrijven, maar daarna vooral naar Afvalstoffen Terminal Moerdijk (ATM) gebracht om aldaar te worden verwerkt in de grootste verbrandingsoven. Afhankelijk van de kwaliteit kan de afvalolie ook voor recyclage bestemd worden.

In de haven van Antwerpen werd de eerste investering in een vast afvalverwerkingsbedrijf pas gerealiseerd in de tweede helft van de jaren 90 onder initiatief

van de heer Lemmens en met de financiële steun van de afvalgiganten Van Gansewinkel en Machiels. Het bedrijf MARPOBEL werd gebouwd in een niet-gebruikt droogdok aan het Vierde Havendok. In de periode voor het in werking treden van de Europese Richtlijn 2000/59/EG, was de afgifte van oliehoudend afval zeer beperkt<sup>[3]</sup>. Zo werd aan eind van de jaren 90 circa 2000-3000 ton oliehoudend afval afgegeven.

### 3. Het keerpunt

In de jaren 90 stelde men een groeiende belangstelling vast voor de vervuiling van de zeeën en tevens voor de mogelijke impact op visvangst en het ecosysteem in het algemeen. De politieke aandacht maakte haar intrede met de zogenaamde Noordzeeconferenties, waarbij de 8 oeverstaten werden verenigd. De Eerste Conferentie vond plaats in 1984 in Londen en dit was het begin van een hele reeks conferenties. Tijdens de Tweede Conferentie werd het 'voorzorgsprincipe' goedgekeurd dat het begin van een keerpunt inluide.

Dit voorzorgsprincipe houdt met andere woorden in: *'ook wanneer het niet ondubbelzinnig vast te stellen is of er een oorzakelijk verband is tussen lozing en schadelijke effecten, dient de inbreng van de stoffen die deze effecten kunnen veroorzaken te worden verminderd'*. Hoewel dit logisch lijkt, heeft het heel wat voeten in de aarde gehad vooraleer de 8 oeverstaten van de Noordzee dit *'leitmotiv'* konden aanvaarden als één van de grondbeginselen van hun Noordzeepolitiek.

Ook verontreiniging van zeeschepen door atmosferische depositie of nutriënteninbreng of door storting of verbranding van afval werd, naast verontreiniging door de rivieren, genoemd als een aandachtspunt.

Het grootste deel van de hier genomen beslissingen had betrekking op actie die in de schoot van de IMO ) diende te worden gevoerd. De belangrijkste punten betroffen: een *'special area'* statuut voor de Noordzee voor wat Bijlage V betreft (vuilnis van schepen) nastreven; ratificatie van Bijlage III (verpakte goederen);

---

[3] Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 inzake havenontvangstvoorzieningen voor scheepsgebonden afval en ladingresten, *Pb.L.* 332, 28 december 2000.

het gratis of tegen redelijke kosten ter beschikking stellen van havenontvangstinstallaties voor olie, chemicaliën en scheepsvuilnis.

Echter, van principes alleen wordt de Noordzee er niet beter op! De Europese Commissie vond het dan ook nodig om een wetgevend initiatief in die richting te nemen. Zij verantwoordde haar actie met volgende argumenten:

- 1. Het milieubeleid van de Gemeenschap is gericht op een hoog niveau van bescherming; het berust op het voorzorgsbeginsel en de beginselen dat de vervuiler betaalt en dat preventief handelen noodzakelijk is.*
- 2. Een belangrijk onderdeel van het optreden van de Gemeenschap op het gebied van maritiem transport betreft het terugdringen van de verontreiniging van de zeeën; dit kan worden bereikt door de naleving van internationale verdragen, codes en resoluties, met behoud van de vrijheid van scheepvaart, zoals vastgelegd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, alsmede van de vrijheid van dienstverlening, zoals vastgelegd in het Gemeenschapsrecht.*
- 3. De Gemeenschap is ernstig bezorgd over de verontreiniging van de zeeën en kusten van de lidstaten door lozingen van scheepsafval en ladingresiduen, en in het bijzonder over de tenuitvoerlegging van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973, zoals gewijzigd bij het daarop betrekking hebbende Protocol van 1978 (MARPOL 73/78), dat regelt welke afvalstoffen door schepen in het mariene milieu mogen worden geloosd en de verdragsluitende partijen verplicht toereikende ontvangstvoorzieningen in havens aan te bieden; alle lidstaten hebben MARPOL 73/78 geratificeerd.*

De kernbegrippen in de Europese Richtlijn 2000/59/EG zijn dan ook 'adequate voorzieningen' voor afval; de opmaak van havenafvalplannen die in overleg met alle stakeholders dienen opgemaakt te worden; een financieringssysteem dat het gebruik van afvalvoorzieningen aanmoedigt; en een verplichting om zijn afval af te geven, tenzij men nog voldoende reservecapaciteit aan boord heeft om de volgende haven te bereiken.

Adequate havenontvangstvoorzieningen moeten voldoen aan de behoeften van de gebruikers - van het grootste koopvaardijchip tot het kleinste pleziervaartuig - en aan die van het milieu, zonder onnodig oponthoud te veroorzaken voor schepen die er gebruik van maken. De verplichting om de beschikbaarheid van adequate havenontvangstvoorzieningen te verzekeren, laat de lidstaten een grote mate van vrijheid voor het regelen van de ontvangst van afval op de meest geschikte wijze. Het biedt hen onder andere de gelegenheid om vaste ontvangstinstallaties aan te bieden of dienstverleners aan te wijzen die mobiele eenheden voor de ontvangst

van afval naar de havens brengen wanneer daaraan behoefte is. Dit voorschrift houdt ook de verplichting in die diensten en/of andere nevenvoorzieningen te bieden die nodig zijn voor een correct en adequaat gebruik van die voorzieningen.

De adequaatheid van de voorzieningen kan worden verbeterd door *up-to-date* afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen die in overleg met de betrokken partijen zijn opgesteld.

De doelmatigheid van havenontvangstvoorzieningen kan worden verbeterd door schepen te verplichten hun behoefte om van havenontvangstvoorzieningen gebruik te maken vooraf aan te melden. Deze aanmelding zal ook informatie opleveren voor een doeltreffende planning van het afvalbeheer. Vissersvaartuigen en pleziervaartuigen waarmee ten hoogste 12 passagiers mogen worden vervoerd, kunnen zonder voorafgaande aanmelding hun afval afgeven aan de havenontvangstvoorzieningen.

Lozingen van scheepsafval op zee kunnen worden teruggedrongen door alle schepen te verplichten hun afval vóór vertrek uit de haven bij de havenontvangstvoorzieningen af te geven. Om de belangen van een vlot zeevervoer te verzoenen met de bescherming van het milieu, moeten uitzonderingen op deze vereiste mogelijk zijn. Zo dient men rekening te houden met het voorhanden zijn van voldoende aparte opslagcapaciteit aan boord en de afgiftemogelijkheden in een andere haven zonder risico voor lozen op zee en overeenkomstig de volgens het internationale recht vastgestelde bijzondere afgiftevoorschriften.

Gelet op het beginsel 'de vervuiler betaalt', moeten de kosten van de havenontvangstvoorzieningen – met inbegrip van de verwerking en de verwijdering van scheepsafval – door de schepen worden gedekt. In het belang van de bescherming van het milieu zou het bijdragesysteem veeleer moeten aanzetten tot het afgeven van afval in de haven dan tot het lozen op zee. Dit kan worden aangemoedigd door ervoor te zorgen dat alle schepen bijdragen in de kosten in verband met de ontvangst en behandeling van scheepsafval, waardoor het economische voordeel van lozingen op zee wordt beperkt. Volgens het subsidiariteitsbeginsel blijven de lidstaten overeenkomstig hun nationale wetgeving en hun huidige praktijken bevoegd om te bepalen of en in welke mate de bijdragen die gerelateerd zijn aan de door het schip feitelijk afgegeven hoeveelheden afval, worden opgenomen in de kostendekkingssystemen voor het gebruik van de havenontvangstvoorzieningen. De bijdragen voor het gebruik van deze voorzieningen moeten redelijk, niet-discriminerend en transparant zijn.

Schepen die minder scheepsafval produceren, dienen in de kostendekkingssystemen een voorkeursbehandeling te krijgen; de aanwijzing van dergelijke schepen zou door gemeenschappelijke criteria worden vergemakkelijkt.

Teneinde onnodige lasten voor de betrokken partijen te vermijden, kunnen schepen - die volgens een dienstregeling frequent en regelmatig bepaalde havens aandoen en waarvoor genoegzaam is aangetoond dat er een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen - van bepaalde verplichtingen ingevolge deze richtlijn worden vrijgesteld.

Ladingresiduen moeten worden afgegeven bij havenontvangstvoorzieningen overeenkomstig MARPOL 73/78. MARPOL 73/78 schrijft voor dat ladingresiduen moeten worden afgegeven bij havenontvangstvoorzieningen voor zover dat nodig is om te voldoen aan de voorschriften betreffende het schoonmaken van de tank en/of de ruimen. Voor die afgifte moet de gebruiker van de ontvangstvoorziening een bijdrage betalen waarbij de gebruiker gewoonlijk nader wordt aangeduid in de contractuele regelingen tussen de betrokken partijen of in andere plaatselijke regelingen.

#### 4. Het Life Project: ECOWARE

Ter voorbereiding van de implementatie van de Europese Richtlijn 2000/59/EG in België werd er een EU gefinancierd studieproject '*Ecology Cluster for Overall Waste Re-engineering. The innovative approach by the Flemish seaports*' (ECOWARE-project) uitgevoerd. De bedoeling van het project - waar onder meer de betrokken havens en het Maritiem Instituut van de Universiteit van Gent aan deelnamen - was om een inzicht te krijgen in de volumes van de verschillende afvalfracties. Dit onderzoek was enerzijds gebaseerd op enquêtes die door de agenten of kapiteins dienden ingevuld te worden, en anderzijds op indicatoren inzake afvalproductie van scheepsgebonden afval (afval gegenereerd door de motorruimte en het aantal bemanningsleden nodig om het schip te laten varen). Voor wat betreft het aspect ladingresiduen, werd beroep gedaan op stouwerijrapporten die het ladingverlies veroorzaakt door laden en lossen vermeldden.

Gelet op de 'normaal' te verwachten volumes van de verschillende afvalfracties, werd bekeken of de logistieke keten kon geoptimaliseerd worden. De uitgestrektheid van de zeehavengebieden in Vlaanderen en de beperkte volumes vast afval

dat door vrachtschepen wordt geproduceerd (ca. 2m<sup>3</sup> per aanloop), maakte een efficiënte inzameling van gescheiden fracties zeer problematisch. In de contracten met de stouwerij is immers meestal gespecificeerd dat de stouwerij op haar kosten het ladinggeassocieerd afval laat afvoeren. Met andere woorden, het zogenaamde resterend 'scheepsgebonden' afval bestond enkel uit vast afval van de machinekamer en de keuken.

Later werd in de haven van Antwerpen met de goederenbehandelaars bekeken of een overkoepelende afvalinzameling de efficiëntie ten goede kon komen en aldus de kritische massa kon verhogen die noodzakelijk is voor recyclage. Het project is uiteindelijk niet doorgegaan, omdat het teveel ingreep in de bestaande contracten die men had met afvalinzamelaars.

Tevens wilde men in het ECOWARE-project een elektronisch systeem opzetten waarbij niet alleen de notificatie elektronisch werd doorgestuurd naar de havenautoriteiten, maar tevens werd bekeken welke info kon worden doorgegeven aan de controleurs van de havenstaatcontrole. Bovendien werd de aangifte gecomplementeerd met de gegevens van de afvalinzamelaar. Deze laatste moest online de inzameling van de gemelde afvalhoeveelheden confirmeren. De gegevens van de ingezamelde afvalhoeveelheden werden tevens aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) bezorgd, zodat het volledige traject kon gevolgd worden vanaf het schip over het vervoer tot de finale verwerking.

Op basis van de afvalindicatoren werd ook bekeken of er 'milieuvriendelijke' schepen waren op grond van hun afvalproductie. Schepen die gebruik maakten van gasolie i.p.v. zware stookolie kregen een korting op de afvalbijdrage, aangezien ze praktisch geen oliehoudend afval meer produceerden. Schepen die uitgerust waren met verbrandingsinstallaties werden niet als milieuvriendelijk beschouwd, omdat de installaties eerder rudimentair waren.

Zeeschepen die op een regelmatige manier havens aanlopen volgens een bepaalde frequentie konden van een vrijstelling genieten indien ze een afvalplan voorlegden aan OVAM, waarin aangetoond werd dat ze hun afval regelmatig afgaven. Zelfs indien het afval werd afgegeven in een niet-Vlaamse haven, kwamen zij in aanmerking voor een vrijstelling van de financiële bijdrage.

Ieder schip moest immers een bijdrage betalen tot de instandhouding van een afvalinzamelingsinfrastructuur. Wanneer een zeeschip niet afgaf in een Vlaamse haven - omdat men dit bijvoorbeeld wilde doen in een haven overzee - werd



de bijdrage in een fonds gestort. Anderzijds konden schepen die effectief in een Vlaamse haven afgaven, genieten van een (gesubsidieerde) korting op de afvalfactuur. Het bedrag werd rechtstreeks afgetrokken van de factuur van de inzamelaar en deze laatste factureerde maandelijks het havenbedrijf de uitgekeerde kortingen. Na voorlegging van de nodige bewijsstukken werd het bedrag van het fonds gestort. Op dergelijke wijze bleef het 'fonds' buiten het normale havenbudget en konden de betrokken havengebruikers meebeslissen over de inzet van het fonds.

Dat deze aanpak bijzonder succesvol was, bleek uit de vrijwillige harmonisatie van de aanpak van door de Vlaamse havens. Tevens werd er een gezamenlijke methodiek ontwikkeld voor de opmaak van afvalbeheersplannen die door de Vlaamse minister bevoegd voor milieu werden goedgekeurd. Ook werd er een overlegstructuur opgezet die oordeelde over de eventuele uitzonderingen die aan zeeschepen werden verleend. Uit de recente afvalcijfers blijkt dat deze strategie bijzonder succesvol is. De cijfers inzake de ingezamelde afval staan in schril contrast staan met de beperkte volumes van vóór de inwerkingtreding van de Europese Richtlijn 2000/59/EG, zoals uit de havenstatistieken in Tabel 1 blijkt.

**Tabel 1** | Oliehoudend afval in m<sup>3</sup> (sludge + bilgewater)

ANTWERPEN	2012	2013	2014
Januari	7.902	8.337	9.360
Februari	7.779	8.082	7.749
Maart	7.054	8.554	7.987
April	7.985	8.653	9.101
Mei	8.460	8.857	8.705
Juni	10.273	7.791	8.291
Juli	9.396	8.747	0
Augustus	10.007	8.183	0
September	9.351	8.494	0
Oktober	9.467	10.439	0
November	8.977	7.594	0
December	9.267	7.846	0

**Bron:** Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen (juli 2014).

GENT	2012	2013	2014
Januari	173	240	159
Februari	197	229	70
Maart	280	55	169
April	321	167	158
Mei	101	118	0
Juni	136	143	0
Juli	186	81	0
Augustus	199	86	0
September	136	128	0
Oktober	133	70	0
November	73	226	0
December	124	164	0

**Bron:** Gemeentelijk Havenbedrijf Gent (juli 2014).

ZEEBRUGGE	2012	2013	2014
Januari	1.137	985	1.118
Februari	929	693	1.182
Maart	1.173	1.259	1.098
April	1.014	1.192	1.490
Mei	1.303	958	1.215
Juni	1.236	1.041	1.336
Juli	955	1.269	0
Augustus	1.404	1.059	0
September	725	1.260	0
Oktober	1.084	1.177	0
November	779	1.253	0
December	635	900	0

**Bron:** Maatschappij der Brugsche Zeevaartinrichtingen NV (MBZ NV) (juli 2014).

Het monitoringsysteem dat volledig elektronisch werd uitgewerkt in de haven van Antwerpen, wordt door het *European Maritime Safety Agency* (EMSA) als 'best practice' geciteerd.

## 5. De rol van havenstaatcontrole

In de Europese Richtlijn 2000/59/EG was tevens voorzien dat de inspecteurs minimum 25% van de schepen zouden controleren die een haven aanlopen om na te gaan of het afval op een correcte wijze was afgegeven.

In België werd binnen de havenstaatcontrole een afzonderlijk korps getraind dat specifiek de afvalwetgeving ging controleren. Schepen die teveel afval aan boord hadden, en niet de intentie hadden om dit af te geven in een Vlaamse haven, werden gedwongen om het afval af te geven. Tevens werd bij andere zeeschepen de volgende haven verwittigd indien een schip vertrok met een nog steeds een significant volume afval aan boord.

Het elektronisch systeem dat zijn oorsprong vond in het ECOWARE-project, speelt dan ook een bijzonder nuttige rol om haar controleactiviteiten te organiseren. Het computersysteem dat vertrekt bij de elektronische aangifte, wordt immers gecombineerd door een online-bevestiging dat een afvalinzamelaar het afval ook effectief zal komen inzamelen. Achteraf worden dan ook de correcte hoeveelheden aangemeld.

De bewuste schermen met de aangifte en de intentie om het afval op te halen worden gedeeld met de inspecteurs van havenstaatcontrole. Deze laatste kunnen vervolgens op een eenvoudige manier hun controles plannen, rekening houdend met de potentiële risico's voor het mariene milieu.

Omwille van een algemeen tekort van nautisch geschoold personeel binnen de havenstaatcontrole, worden er in Europa echter te weinig controles uitgevoerd. Door het teruglopen van Europese bemanningen op zeeschepen en de concurrentie met privébedrijven of het loodswezen en havenbedrijven die meestal hogere lonen uitbetalen, slaagt de overheid er moeilijk in om voldoende gekwalificeerde mensen aan te trekken.

Wat wel kan worden vastgesteld is dat er een sterke correlatie is tussen controle door havenstaatcontrole en de afgifte van scheepsafval. Zo klagen de afvalinzamelaars in het Verenigd Koninkrijk ten gevolge van de geringe volumes. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de overheid daar de afgifte van afval vooral ziet als een commerciële relatie tussen reder en afvalbedrijf.

Daarenboven worden vooral de grote havens in het Verenigd Koninkrijk uitgebaut door privéondernemingen en niet door publieke overheden zoals op het Europese vasteland. Een publiek bedrijf zal onder druk van de lokale gemeenschap geneigd zijn om een grotere inspanning te leveren om meer afval aan land af te laten geven. Door het toenemend belang van begrippen als 'social corporate responsibility' mogen we geleidelijk aan een wijziging in die attitude verwachten.

## 6. De toekomst

Sinds de publicatie van de Europese Richtlijn 2000/59/EG is het MARPOL Verdrag verder geëvolueerd. Zo werden na de publicatie van de richtlijn, Bijlage 4 – die de afgifte van grijs en zwart water behandelt – en Bijlage 6 – die handelt over de voorschriften inzake luchtverontreiniging door zeeschepen – van kracht. Daarnaast werden de normen verstrengd voor waswaters van droge ladingresiduen die een negatieve impact hebben op het mariene milieu. Bijgevolg diende de richtlijn sowieso aangepast te worden aan deze nieuwe ontwikkelingen die hun impact hebben op verschillende aspecten van de richtlijn, onder meer de notificatie van afval.

De afgifte van zwart en grijs water voorziet nog steeds de mogelijkheid om deze waters – na te zijn behandeld aan boord van het schip – te lozen in zee met inachtneming van het feit dat men op een zekere afstand van de kust moet zijn en dat de lozing niet gebeurt in een uitzonderingsgebied. Zo is bv. de Baltische Zee erkend als een 'special area'<sup>[4]</sup>.

De IMO definieert dit als volgt:

*In Annex I Prevention of pollution by oil, Annex II Control of pollution by noxious liquid substances, Annex IV Prevention of pollution by sewage from ships and Annex V Prevention of pollution by garbage from ships, MARPOL defines certain sea areas as 'special areas' in which, for technical reasons relating to their oceanographical and ecological condition and to their sea traffic, the adoption of special mandatory methods for the prevention of sea pollution is required. Under the Convention, these special areas are provided with a higher level of protection than other areas of the sea.*

---

[4] Voor een volledige lijst van 'special areas' kan worden verwezen naar de website van IMO: [www.imo.org](http://www.imo.org).

Waswaters van ladingresiduen worden eveneens geregeld onder Bijlage 5 van het MARPOL Verdrag en sinds 1 januari 2013 werd de norm verstrengd. Waswaters die bepaalde droge ladingresiduen bevatten die schadelijk zijn voor het mariene milieu, of die resten bevatten van schoonmaakmiddelen die schadelijk zijn voor het mariene milieu, dienen te worden afgegeven aan een havenontvangstvoorziening.

Het zwakke element aan dit stukje wetgeving is dat er geen stoffenlijst is toegevoegd die zou kunnen dienen als leidraad voor de afgifteplicht.

Bijlage 6 handelt over luchtverontreiniging door zwaveloxide aanwezig in de gebruikte brandstoffen of door stikstofoxide die wordt uitgestoten door scheepsmotoren. De IMO heeft voor brandstoffen een reductie schema opgesteld. Zo zou de gebruikte brandstof in 2020 maximaal 0,50% zwavel mogen bevatten. In vaarwateren die onder een beschermd statuut vallen mag het zwavelgehalte max. 0,10% zwavel bedragen. Het is echter toegestaan om de zwavelnorm te halen door gebruik te maken van een alternatieve technologie. Voor wat betreft stikstof dienen nieuwe motoren aan striktere eisen te voldoen, in het bijzonder wanneer men in zeeën vaart met een beschermd statuut.

De complicatie voor de herziening van de Europese Richtlijn 2000/59/EG is dat de luchtverontreiniging door zeeschepen op Europees vlak werd geregeld via de Richtlijn 1999/32/EG van de Raad van 26 april 1999<sup>[5]</sup>. Deze richtlijn voorziet een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en wijzigt de Richtlijn 93/12/EEG<sup>[6]</sup>. Het afvalaspect van Bijlage 6 inzake luchtverontreiniging door zeeschepen komt vooral tot uiting indien het schip gebruik maakt van 'alternatieve technologieën' om het zwavelgehalte te bereiken of om de stikstofoxiden te reduceren door middel van katalysatoren.

Sommige typen van scrubbers die ingezet worden om bepaalde pollutanten uit de rookgassen te verwijderen, maken gebruik van zeewater en kunnen afvalwater genereren. Afhankelijk van de kwaliteit van dit afvalwater zou het kunnen dat deze aan een havenontvangstvoorziening moeten afgegeven worden. Scrubbers die gebruik maken van andere technieken, genereren soms een vast afval of een

---

[5] Richtlijn van de Raad van 26 april 1999 betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG, *Pb.L.* 121, 11 mei 1999.

[6] Richtlijn 93/12/EEG van de Raad van 23 maart 1993 betreffende het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen, *Pb.L.* 74/81, 27 maart 1993.

*slurry*. In beide gevallen kunnen deze afvalstromen afgegeven worden aan een afvalinzamelaar in de haven.

## 7. IMO en milieugerelateerde wetgeving: een moeilijk huwelijk

Steeds meer stellen we vast dat IMO wetgeving zeer traag omgezet wordt door de lidstaten. Wanneer de wetgeving daarenboven betrekking heeft op milieuaspecten, zien we een grote diversiteit in omzetting van conventies. De sterkte van de IMO in het verleden was juist deze veralgemeende aanpak over heel de wereld.

Onderstaande voorbeelden onderstrepen deze stelling, namelijk het scrubber-dossier en het ballastwater-dossier.

### 7.1 Scrubbers

Het *Marine and Environmental Protection Committee* (MEPC) legde de technische parameters van de scrubber vast en liet het over aan de vlaggenstaat om de parameters van het waswater te bepalen. De lidstaten waar het schip opereert kwamen in dit debat niet voor. Nu stelt men vast dat de lozing van afvalwater in kustwateren en op rivieren en in havens mogelijk in strijd kan zijn met de Kaderrichtlijn Water<sup>[7]</sup>. Deze legt immers vast dat bepaalde kritische polluenten moeten teruggedrongen worden.

In de onderzochte waswaters werden sommige van deze polluenten vastgesteld doordat ze aanwezig zijn in de zware stookolie. Door de verbranding van de zware stookolie, dat een residu is in het raffinage proces, komen deze polluenten vrij en worden door de scrubber uit de uitlaatgassen verwijderd.

Men heeft bijgevolg een soort patstelling, waarbij de scrubber enerzijds volledig legaal aan boord is geïnstalleerd, maar anderzijds niet kan gebruikt worden in de kustwateren, havens en rivieren van een bepaalde lidstaat. Bovendien kent

---

[7] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Pb.L.* 327/1, 22 december 2000.

de EU wetgeving nog niet het begrip 'grandfather clause'. Op basis van dit begrip kunnen tijdens een overgangperiode bepaalde aspecten van een zeeschip getolereerd worden, die door een verstrengde wetgeving niet meer conform zijn aan de vigerende wetgeving.

## 7.2 Ballastwater

Ballastwater is water dat een schip inneemt om het navigeren te vergemakkelijken of om de stabiliteit en veiligheid van het schip te waarborgen. Het ingenomen ballastwater – dat vervolgens geloosd wordt in een haven waar een nieuwe lading wordt ingenomen of bijgeladen – kan echter exoten bevatten. Het vervoer van exoten kan het plaatselijk ecosysteem ontwrichten en daarom werd beslist dat men zoveel als mogelijk deze exoten zou vernietigen tijdens de inname van het ballastwater.

Hoewel het desbetreffende verdrag nog steeds niet in werking is getreden, begint men een veelheid van afwijkingen vast te stellen. Zo hebben sommige lidstaten reeds gesteld dat de IMO standaard te 'ruim' is. Zij bepaalden daarom dat hun te behalen norm 1.000 maal strenger is dan de IMO norm.

Tevens begonnen sommige lidstaten zich vragen te stellen bij de procedure van certificering van ballastwatersystemen. De Verenigde Staten heeft daarom een eigen accreditatie uitgewerkt.

De scheepvaart – die bij definitie universeel is – wordt hierdoor geconfronteerd met een veelheid aan standaarden, en zou om flexibel te moeten zijn, moeten beantwoorden aan de meest strenge norm.

Dergelijke voorbeelden illustreren het potentieel conflict tussen het streven naar een universele implementatie van bepaalde verdragen enerzijds, en milieunormen die per land worden vastgelegd anderzijds. Waarschijnlijk zullen in de toekomst de dominante landen zoals de Verenigde Staten en het EU blok meer en meer de uiteindelijke norm gaan bepalen. De rest zal zich omwille van de economische belangen van de reder moeten neerleggen bij deze feiten.

## 8. European Sustainable Shipping Forum

De Europese Commissie heeft een expertengroep opgericht om nieuwe ontwikkelingen in de scheepvaart te bestuderen. Deze zeer uitgebreide expertengroep omvat vertegenwoordigers van lidstaten, Europese verenigingen en een groot aantal niet-gouvernementele organisaties (NGOs).

Binnen het European Sustainable Shipping Forum (ESSF) werden volgende werkgroepen opgericht: liquefied natural gas (LNG), zuiveringssystemen voor uitlaatgassen van scheepsmotoren, financiering, research and development (R&D), competitiviteit en implementatie. Vanaf 2015 wordt er een bijkomende werkgroep opgericht die de problematiek van havenontvangstinrichtingen zal behandelen.

De taakomschrijving van deze werkgroep omvat de bespreking van interpretatieve richtlijnen voor het gebruik van ontvangstfaciliteiten, een evaluatie van de Europese Richtlijn 2000/59/EG (zoals de verplichte afgifte, adequaatheid van installaties, notificatie, handhaving en een analyse van kost recuperatie systemen). Tevens is er een noodzaak om de richtlijn in overeenstemming te brengen met het inmiddels gewijzigde MARPOL Verdrag.

## 9. Besluit

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat de IMO nog wel het initiatief neemt om verdragen vast te leggen – zoals onder meer het MARPOL Verdrag – maar dat het te weinig macht heeft om haar verdragen te laten afdwingen. Het MARPOL Verdrag dat in oktober 1983 van kracht werd, kent nog steeds lidstaten die het verdrag goedgekeurd hebben maar waar er een afwezigheid is van adequate havenontvangstvoorzieningen.

De sterkte van de EU is net dat ze deze internationale regelgeving omzet in Europese wetgeving, waardoor ze op Europees vlak makkelijker afdwingbaar worden. Door de toenemende politieke druk eind van de jaren 80 en begin van de jaren 90, werd de Europese Richtlijn 2000/59/EG inzake havenontvangstvoorzieningen voor scheepsgebonden afval en ladingresten door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurd.



Geleidelijk aan zagen de Europese havens – na de inwerkingtreding van de richtlijn – de afgifte van scheepsafval sterk toenemen. Zo groeide het afgegeven volume aan oliehoudend afval in de haven van Antwerpen van 4.000m<sup>3</sup> in 2000 tot meer dan 100.000m<sup>3</sup> in 2013. Andere havens in Europa noteerden een gelijkaardige trend.

Ondanks de goede resultaten, kan de toestand nog steeds verbeterd worden. Zo vertrekt één schip op twee vanuit de haven van Antwerpen naar een Afrikaanse bestemming, zonder haar afval af te geven. Het is bekend dat in de meeste Afrikaanse havens er geen havenontvangstfaciliteiten zijn of zeker niet op het niveau van afvalverwerking dat men in de Europese Gemeenschap kent.

De herziening van de richtlijn stelt de Europese Commissie en de lidstaten voor nieuwe uitdagingen. De wijzigingen van het MARPOL Verdrag hebben onder meer betrekking op nieuwe afvalstoffen zoals grijs en zwart water, waswaters gecontamineerd met ladingresten van droge bulkgoederen en afval afkomstig van het vermijden van luchtverontreiniging van zeeschepen (reductie van zwaveloxiden en stikstofoxiden). Daarnaast ziet men zich geconfronteerd met het feit dat de lozing van afvalwater van sommige scrubbingssystemen een potentieel conflict inhoudt met de Kaderrichtlijn Water inzake prioritaire polluenten.

Het nieuw opgerichte ESSF ziet zich dan ook voor nieuwe uitdagingen gesteld en tracht de diverse partijen in de mate van het mogelijke met elkaar te verzoenen.

## Bibliografie

TUERELINCX, D., THUES, G. en VAN MEEL, G. (2001). *Ecoware, Ecology Cluster for Overall Waste Re-engineering. The innovative approach by the Flemish seaports*, Tielt, Lannoo 175p.



# 17 | Veiligheidsmaatregelen in de havens – Casus de haven van Gent

Dirk Vernaeve\*

## 1. Inleiding

Onder veiligheid verstaat men: *‘De mate van afwezigheid van potentiële oorzaken van een gevaarlijke situatie of de mate van aanwezigheid van beschermende maatregelen tegen deze potentiële oorzaken’*<sup>[1]</sup>. Veiligheid is een relatief begrip, aangezien niets onder alle omstandigheden volledig zonder gevaar is. Rationeel kunnen er allerlei berekeningen (*risk assessments*) worden toegepast op een situatie om te bepalen of deze veilig is. Om veiligheid te waarborgen bestaat er regelgeving. De veiligheidsmaatregelen in de Vlaamse havens zijn gelinkt aan internationale, federale, gewestelijke en lokale reglementering.

Veiligheid in de havens omvat o.a. veiligheidsmaatregelen in de volgende deelgebieden:

- Nautische toegankelijkheid en scheepvaartbegeleiding;
- Maritieme incidenten;
- Laden en lossen van goederen in het algemeen en van gevaarlijke/schadelijke en milieuhinderlijke stoffen in het bijzonder;
- Landverkeer (weg- en spoorverkeer);
- Beveiliging tegen illegale praktijken en terrorisme.

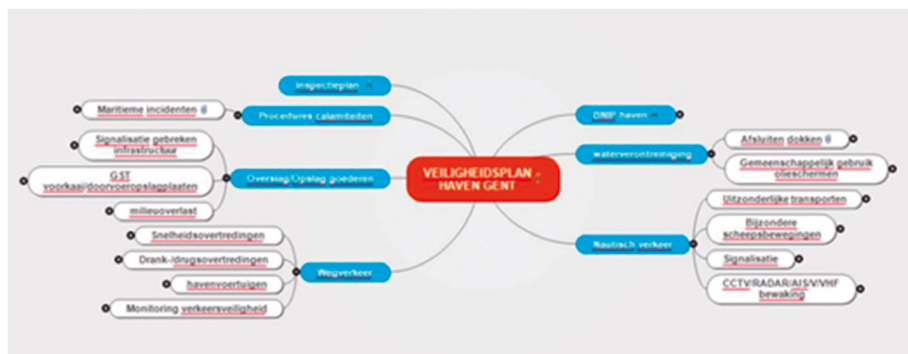
Om dit allemaal onder controle te houden werd er in de haven van Gent een veiligheidsplan opgesteld (zie Figuur 1), waarbij in samenspraak met de veiligheidscel

---

\* Havenkapitein-commandant, Havenbedrijf Gent.

[1] Wikipedia, ‘Veiligheid’, beschikbaar online via: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Veiligheid>

van de Provincie Oost-Vlaanderen het Bijzonder Nood- en Interventieplan voor de haven van Gent werd gemaakt.



**Figuur 1** | Mind map veiligheidsplan haven Gent

Buiten de reguliere veiligheidsdiensten (brandweer, politie, medische interventie, civiele bescherming) is in het havengebied de havenkapiteinsdienst ook actief betrokken bij de veiligheid en dit in uitvoering van de Wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins<sup>[2]</sup> en het Decreet van 2 maart 1999, houdende het beleid en het beheer van de zeehavens (Havendecreet)<sup>[3]</sup>. Voor de havenbeveiliging is de havenkapitein in de Vlaamse zeehavens, als Officier van Gerechtelijke Politie, ook voorzitter van het Lokaal Comité voor Maritieme Beveiliging in uitvoering van de Wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging<sup>[4]</sup> en het Koninklijk Besluit van 21 april 2007 betreffende de maritieme beveiliging<sup>[5]</sup>. Hiervoor krijgt de havenkapiteinsdienst ook het nodige personeel en middelen ter beschikking, enerzijds van het Havenbedrijf en anderzijds van het Vlaamse Gewest, Mobiliteit en Openbare Werken/Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK)/Afdeling Scheepvaartbegeleiding, via een subsidieregeling<sup>[6]</sup>.

[2] Wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, *BS* 8 juni 1936.

[3] Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, *BS* 8 april 1999.

[4] Wet 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, *BS* 27 april 2007.

[5] Koninklijk Besluit van 21 april 2007 betreffende de maritieme beveiliging, *BS* 27 april 2007.

[6] Art. 32 van het Decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum, *BS* 26 oktober 2006.

Voor de handhaving van de veiligheidsmaatregelen maakt de havenkapiteinsdienst Gent gebruik van o.a.:

- Wet tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins<sup>[7]</sup>;
- Algemene politieverordening van de haven van Gent<sup>[8]</sup>;
- Aanvullend reglement inzake het wegverkeer binnen de haven<sup>[9]</sup>;
- Reglement gevaarlijke en/of schadelijke stoffen van de haven van Gent<sup>[10]</sup>;
- Scheepvaartreglement voor het kanaal Gent-Terneuzen<sup>[11]</sup>;
- Algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren<sup>[12]</sup>.

## 2. Veiligheidsmaatregelen nautische toegankelijkheid en scheepvaartbegeleiding haven Gent

### 2.1 Nautische toegankelijkheid

De nautische toegang open houden door de Vlaamse banken in de territoriale wateren, de rivier Schelde en het Kanaal Gent-Terneuzen, alsook de Belgische kustzeehavens (Zeebrugge en Oostende) en de vier Scheldehavens (Vlissingen, Terneuzen, Gent en Antwerpen) is enerzijds een opdracht van het Vlaamse Gewest (Mobiliteit en Openbare Werken/MDK/Afdeling Maritieme Toegang) en anderzijds van het Nederlandse Rijkswaterstaat. Belangrijk hierin is:

---

[7] Wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, *BS* 8 juni 1936.

[8] Algemene politieverordening van 20 oktober 2008 van de haven van Gent, beschikbaar online via: [www.havengent.be/scheepvaart/veiligheid](http://www.havengent.be/scheepvaart/veiligheid)

[9] Aanvullend reglement zoals goedgekeurd op 17 juli 2004 en 10 februari 2005 inzake het wegverkeer binnen de haven, beschikbaar online via: [www.havengent.be/scheepvaart/veiligheid](http://www.havengent.be/scheepvaart/veiligheid)

[10] Reglement van 30 maart 2009 inzake gevaarlijke en/of schadelijke stoffen van de haven van Gent, beschikbaar online via: [www.havengent.be/scheepvaart/veiligheid](http://www.havengent.be/scheepvaart/veiligheid)

[11] Koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen, *BS* 17 oktober 1992.

[12] Koninklijk besluit van 24 september 2006 houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk, *BS* 3 oktober 2006. In de Algemene Politieverordening van de haven van Gent, wordt dit reglement toepasbaar verklaard op de havendokken en op de commerciële ligplaatsen binnen het Belgische gedeelte van het Kanaal Gent-Terneuzen. Volgens art. 2§2 zou het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de binnenwateren niet van toepassing zijn op het Kanaal Gent-Terneuzen.

- De vaargeulen op diepte houden;
- De bebakening en de betonning.

Voor de haven van Gent zijn de belangrijkste open te houden vaargeulen en op diepte te houden drempels vanaf de twee loodsstations Wandelaar en Steenbank (Prins, 2003):

- Vaargeul I: ten Westen van Wandelaar; drempel: 15,60m Gemiddeld Laag Laagwater Spring (GLLWS)<sup>[13]</sup>;
- Het Scheur/Wielingen: zie Figuur 2, nr. 2; Oost, boei W2, drempel: 15,10m GLLWS;
- Het Oostgat: zie Figuur 2, nr. 9;
- De Sardijngeul: zie Figuur 2, nr. 10; waterdiepte op *Lowest Astronomical Tide* (LAT)<sup>[14]</sup>-8m of Nieuw Amsterdams Peil (NAP)<sup>[15]</sup>-10,6 op basis getij Vlissingen;
- Vlissingen: drempel: 14,75m GLLWS;
- Pas van Borssele: drempel: 14,75m GLLWS;
- Pas van Terneuzen: drempel: 14,75m GLLWS.

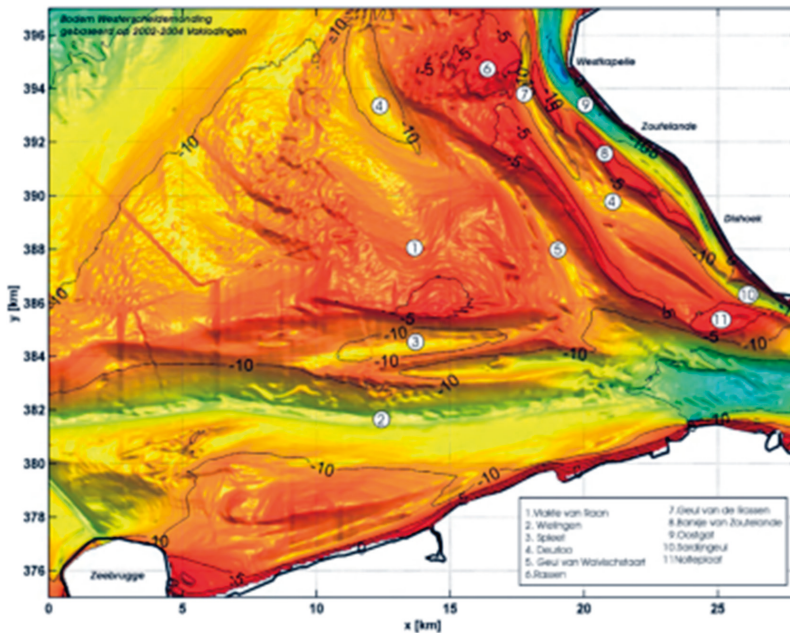
Dit laat toe om getij-ongebonden naar de Put van Terneuzen te varen met een diepgang (T) van 13,10m en een kielspeling van 12,5% op de rivier. Via het Oostgat is de maximale diepgang echter beperkt tot 7,5m voor bovenmaatse schepen met een lengte over alles (l.o.a.) van maximum 170m (Adam, 2007). Gezien het getijverval in Vlissingen 3,9m is, kunnen echter bij hoogwater (HW) zeeschepen tot aan de Put van Terneuzen varen met een T van 17m. Gelukkig is de Put van Terneuzen bij laagwater (LW) nog gemiddeld 40m diep waardoor getij gebonden schepen daar te allen tijde ten anker kunnen blijven liggen. Deze getij gebonden schepen moeten echter lichter en in de Put van Terneuzen tot een diepgang van maximum 12,50m zoetwater (FW: *fresh water*) om bij HW de drempel van de Westsluis te kunnen overvaren en het Kanaal Gent-Terneuzen te kunnen bevaren met een kielspeling van 1 m. De waterdiepte op het Kanaal Gent-Terneuzen is 13,5m bij normaal kanaalpeil<sup>[16]</sup>.

[13] GLLWS = kaartdiepte LAT in dm + 2,4dm (Vlissingen).

[14] LAT is de laagste waterstand die per locatie wordt bepaald aan de hand van astronomische voorspellingen. Kaartdiepte LAT-8m = 10,4m GLLWS.

[15] NAP is de tegenhanger van het Belgische reductievlak Tweede Algemene Waterpassing (TAW) = TAW-2,32m.

[16] Het normale kanaalpeil op het Kanaal Gent-Terneuzen is TAW+4,45m of NAP+2,13m.



**Figuur 2** | Overzicht van de belangrijkste banken, platen en geulen in de Westerscheldemonding gebaseerd op vaklodingen uit 2002-2004 (Van Ormondt & De Ronde, 2009)

Voor het op peil houden van de waterdiepte in de maritieme toegang, worden baggerschepen ingezet en dit zowel op het zeetraject als op het riviertraject en op het Kanaal Gent-Terneuzen. Dit gebeurt op het Belgische gedeelte door de Afdeling Maritieme Toegang en op het Nederlandse gedeelte door Rijkswaterstaat. De bebakening en betonning van de vaarweg is ook een taak van de vaarwegbeheerders. In het Scheepvaartreglement Westerschelde is geen stelsel van verkeerstekens opgenomen. Op de Westerschelde is het maritiem betonningsstelsel systeem A van de *International Association of Lighthouse Authorities* (IALA) toegepast. Voor het aansluitende Kanaal Gent-Terneuzen is het Scheepvaartreglement voor het Kanaal Gent-Terneuzen van kracht. In dit reglement zijn de verkeerstekens opgenomen in de Bijlagen 5 en 6 (Brolsma, 2008).

Hoofdvaargeulen in de zin van het Scheepvaartreglement Westerschelde 1990 zijn, behalve het als voorzorgsgebied aangeduide gedeelte van het reдеgebied Vlissingen, de door middel van betonning en bebakening als vaargeulen aangeduide gedeelten van de vaarwaters het Scheur/de Wielingen, het Oostgat, de Sardijngeul, de Honte, de Pas van Borssele (zijnde de noordelijke aanloop van de Pas van Terneuzen), de Pas van Terneuzen, het Gat van Ossenissee, de Overloop van Hansweert, het Zuidergat, de Overloop van Valkenisse, het Nauw van Bath en

de Pas van Rilland<sup>[17]</sup>. Nevenvaargeulen in de zin van het Scheepvaartreglement Westerschelde 1990 zijn de middels betonning en bebakening als vaargeulen aangeduide gedeelten van de vaarwaters de Geul van de Rassen, de Geul van de Walvischstaart, de Deurloo, de Spleet, het vaarwater langs Hoofdplaat, de Springergeul, het Fietspad Borssele, de Schaar van Spijkerplaat, de Everingen, de Zuid-Everingen, de Wachtplaats Pas van Terneuzen, het Fietspad Pas van Terneuzen, het Middelgat, de Wachtplaats Hansweert, de Schaar van Waarde<sup>[18]</sup>.

## 2.2 Scheepvaartbegeleiding

Om de vaart naar de Scheldehavens vlot en veilig te doen verlopen is er het Verdrag betreffende het gemeenschappelijk nautisch beheer (GNB) in het Scheldegebied dat op 1 oktober 2008 in werking is getreden (GNB Verdrag)<sup>[19]</sup>. Het beoogt een gezamenlijke en evenwaardige Vlaams-Nederlandse bevoegdheid<sup>[20]</sup>. Het beoogt ook de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de volgende doelen<sup>[21]</sup>:

- Veilige afwikkeling van de scheepvaart;
- Vlotte afwikkeling van de scheepvaart door het optimaliseren van de nautische ketenwerking;
- Optimale benutting van de beschikbare vaarwegcapaciteit.

Ook voordat het GNB Verdrag er was, kenden Vlaanderen en Nederland al een nautische samenwerking. In de loop van 2002 heeft de Permanente Commissie op de nautische samenwerking geanticipeerd zodat het GNB op 1 januari 2003 rimpelloos kon starten. De door het verdrag opgerichte Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit (GNA) oefent het dagelijks nautisch beheer uit onder toezicht van de Permanente Commissie. De bevoegde autoriteiten zijn:

- De Rijkshavenmeester Westerschelde of de gemandateerde medewerkers (hoofdverkeersleiders) van het Waterdistrict Westerschelde;
- De administrateur-generaal van MDK of de daartoe aangestelde nautische dienstchefs van de afdeling Scheepvaartbegeleiding.

---

[17] Zie: Staatscourant nr. 111 van 13 juni 1996, beschikbaar online via: [www.zoek.officielebekendmakingen.nl](http://www.zoek.officielebekendmakingen.nl)

[18] *Ibid.*

[19] Verdrag van 21 december 2005 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied, in werking getreden op 1 oktober 2008, BS 12 september 2008 (GNB Verdrag).

[20] MDK, 'Jaarboek 2011', beschikbaar online via: [http://www.agentschapmdk.be/jaarboek\\_2011/jaarboek.php](http://www.agentschapmdk.be/jaarboek_2011/jaarboek.php)

[21] *Ibid.*



Deze autoriteiten handelen samen als GNA volgens de principes van het GNB<sup>[22]</sup>. Wat belangrijk is voor de havens, is dat de havenplanning – opgesteld door de respectievelijke havenkapiteinsdiensten – primeert. Bij conflicten tussen de verschillende havenplanningen, bijvoorbeeld voor de havens van Terneuzen en Gent, schutting op hetzelfde tijdstip in de Westsluis of in geval van een schip in nood die onmiddellijke hulp nodig heeft en voorrang behoeft, treedt het GNA op.

Om problemen in de havenplanning zoveel als mogelijk te voorkomen hebben de ketenpartners<sup>[23]</sup> op het Kanaal Gent-Terneuzen de overeenkomst Werkafspraken Ketenwerking Kanaal Gent Terneuzen ondertekend op 11 mei 2010 en werd dit op 7 januari 2011 bekrachtigd door de Gezamenlijke Instructie *Vessel Traffic Service*-Scheldemond (VTS-SM). Hierin staat dat iedere dienstverlener gebruik maakt van zijn eigen informatiesysteem en gelijktijdig of vooraf de Gent Terneuzen informatie (GTi)-tool als planning- en optimalisatiemodel consulteert. Ondertussen hebben ook beide havenbesturen (Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports), met akkoord van beide overheden (Rijkswaterstaat en MDK/Afdeling Scheepvaartbegeleiding), beslist om hetzelfde haveninformatiesysteem ENIGMA+ (*Electronic Network Information Ghent Maritime Area+* Terneuzen/Flushing) te gebruiken, dat operationeel werd vanaf 1 januari 2015. De GTi-tool is een website die haar informatie haalt uit ENIGMA+ dat via het *Central Broker System* (CBS) gekoppeld is met verschillende andere databanken, zoals het Loods Informatie Systeem (LIS), Informatieverwerkingssysteem 1990 (IVS90), *Safe Sea Net* (SSN), *Paperless* Douane en Accijnzen (PLDA), *Single Point Of Contact* Nederland (SPOCNL), enz. Alle ketenpartners communiceren via de GTi-tool transparant met elkaar voor wat betreft de planning van opvaart en afvaart van de schepen. De knelpunten in de planning zijn verticaal geografisch opgelijst van zee uit tot aan de kaai, van boven naar beneden. De tijdslijn waarop de schepen zich presenteren op de passagepunten of knelpunten is horizontaal van rechts naar links op het scherm met telkens de aanduiding van de *Estimated Time of Arrival/Departure* (ETA/ETD), *Planned Time* en *Actual Time of Arrival/Departure* (ATA/ATD).

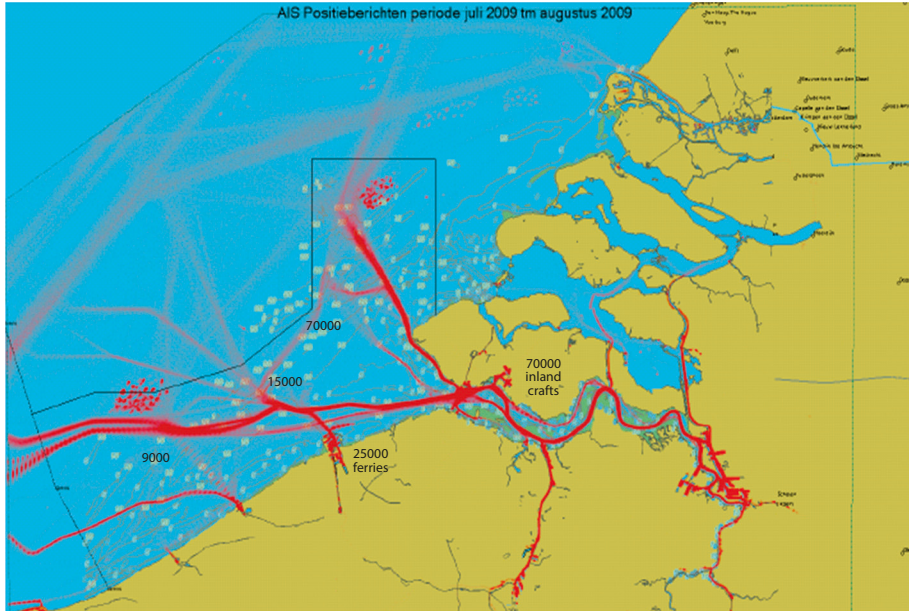
Door het *Automatic Identification System* (AIS) (zie Figuur 3) kan men schepen reeds voor aankomst aan het loodsstation identificeren en hun ETA bepalen, dat

---

[22] GNA, 'VTS-Scheldt', beschikbaar online via: [www.vts-scheldt.net](http://www.vts-scheldt.net)

[23] De ketenpartners op het Kanaal Gent-Terneuzen zijn: het Havenbedrijf Gent, Zeeland Seaports, RWS, MDK/ASB, sleepbootmaatschappijen (URS en Multraship Towage & Salvage) en de beide loodswezens (de Dienst Afzonderlijk Beheer Loodswezens Gent en het Nederlands loodswezens).

niet te veel mag afwijken van de opgegeven ETA. In de geografische lijst van de GTi-tool staat PAIS voor Positie AIS.

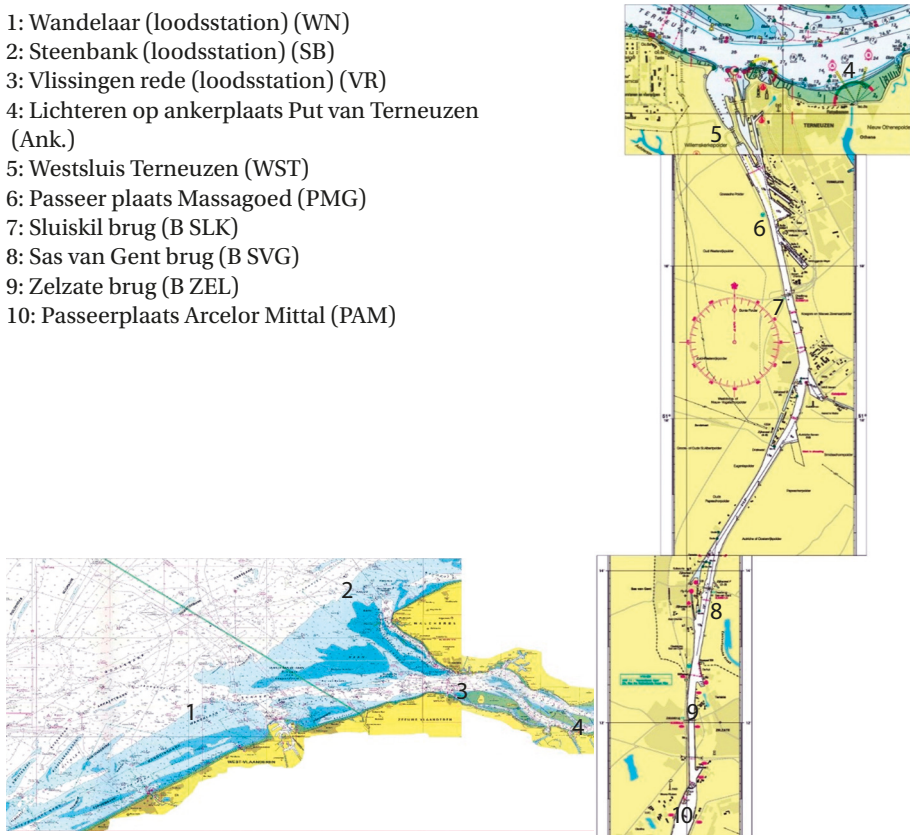


**Figuur 3** | AIS tracks kustgebied en Scheldehavens

De aanloop naar de haven van Gent kent een aantal knelpunten (zie Figuur 4).

Het belangrijkste knelpunt is de Westsluis (Figuur 5, rijen Sluis Noord en Sluis Zuid), dat momenteel de enige zeesluis is waardoor niet alleen zeeschepen, maar ook grote binnenvaartuigen moeten worden geschut. Als men door het scherm scrollt van links naar rechts komt men een verticale rode lijn tegen. Voor alle schepen rechts van deze rode lijn is de planning slotvast (3 uur voor aankomst sluis bij afvaart en 6 uur voor aankomst sluis bij opvaart). Als we de verticale band van geografische knelpunten combineren met de tijdslijn die horizontaal loopt krijgen we het beeld zoals te zien in Figuur 5.

- 1: Wandelaar (loodsstation) (WN)
- 2: Steenbank (loodsstation) (SB)
- 3: Vlissingen rede (loodsstation) (VR)
- 4: Lichtenen op ankerplaats Put van Terneuzen (Ank.)
- 5: Westsluis Terneuzen (WST)
- 6: Passeer plaats Massagoed (PMG)
- 7: Sluiskil brug (B SLK)
- 8: Sas van Gent brug (B SVG)
- 9: Zelzate brug (B ZEL)
- 10: Passeerplaats Arcelor Mittal (PAM)



**Figuur 4** | Knelpunten naar de haven van Gent

Schip	2, Uit			EASY PROSPERITY			3, In			DON JUAN			4, In			CHAMPION PIONEER		
	[27 06:22]	Estimate	Planned	Actual	[27 08:54]	Estimate	Planned	Actual	[27 11:43]	Estimate	Planned	Actual	[27 06:04]	Estimate	Planned	Actual		
PAIS	WN	27 12:00			ZZ	27 06:30			27 06:27				KW	27 06:04				
Buiten	WN												WN	26 18:00			27 06:20	
Loods													WN	27 07:00	27 07:00			
VR	VR	27 08:19		27 08:30	VR	27 07:42	27 08:00	27 08:22	VR	27 09:42	27 10:30							
Slepers					2x SLBT	27 09:00	27 07:00											
Ank. Begin																		
Ank. Einde																		
Sluis Noord	1WST			27 06:58	1WST	27 09:25	27 09:30	27 09:45	1WST	27 11:55	27 12:00							
Sluis Zuid	1WST	27 06:12	27 06:00	27 06:20	1WST				1WST	27 10:23								
Massagoed	PMG	27 05:57		27 06:00	PMG	27 10:33			PMG	27 12:56								
Sluiskil	B SLK	27 05:46			B SLK	27 10:49			B SLK	27 13:11								
Sas v. Gent	B SVG	27 05:03			B SVG	27 11:28			B SVG									
Zelzate	B ZEL	27 04:48	27 04:45	27 04:44	B ZEL	27 11:40			B ZEL	27 11:37								
Arcelor	PAM	27 05:10		27 04:30	PAM	27 11:48			PAM									
Kaai	G: 7160	27 04:00	27 03:38	27 04:07	G: 2080	27 12:00			T: YARAC									
Loods	G: 7160	27 04:00	27 04:00	27 04:00														
Slepers	1x SLBT	27 04:00	27 04:00															
Bootman	G: 7160	27 04:00	27 04:00	27 04:10														
Lading																		

**Figuur 5** | Totaalbeeld GTi-tool

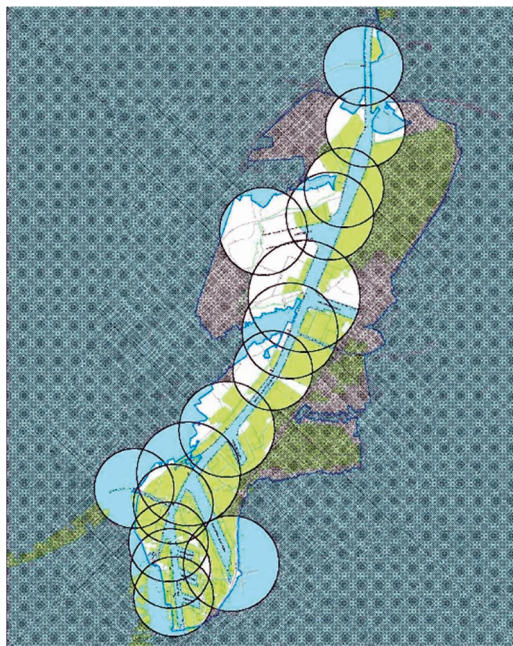
Schip *Easy Prosperity* zou de haven van Gent verlaten rond 04u00, en heeft dat ook actueel gedaan om 04u07 en was in de sluis rond 06u20. De tegenschutting was voorzien voor de *Don Juan* om 09u30 en deze heeft dat ook actueel gedaan om 09u45. Elk schip heeft dus 3 kolommen: de *estimate*: gebaseerd op een ETD, hieruit berekent een predictiemodel wanneer het schip aan welk knelpunt zal zijn. In de middelste kolom *planned* zal de knelpuntoperator de planning doorgeven. Centraal staat de sluisplanning waarbij Verkeerscentrale Terneuzen de sluisplanner zo nauw mogelijk bij de predictietijd een slot zal toewijzen<sup>[24]</sup>. Als er door een ketenpartner niet kan worden voldaan aan de gevraagde tijd en dit meer dan 30 minuten scheelt, dan komt de tijd in het rood en moet het predictiemodel nieuwe tijden berekenen. Bijvoorbeeld voor het schip *Champion Pioneer* kan de kanaalloods op Vlissingen Rede (VR) niet aan boord zijn om 09u42, maar pas om 10u30. Als alle tijden in het groen staan zal het schip zijn reis zonder oponthoud, vlot en veilig, kunnen voltooien. Schepen krijgen ook prioriteit (scheepsnaam op gele ondergrond in GTi-tool) in de volgende volgorde:

- Getijschepen;
- Lijnschepen;
- Schepen met gevaarlijke stoffen aan boord;
- Schepen die onmiddellijk bij aankomst worden gelost door havenarbeiders;
- Schepen die naar een wachtplaats gaan.

De GTi-tool zorgt als planningstool voor het zo efficiënt mogelijk inzetten van middelen en personeel van de verschillende ketenpartners en draagt aldus bij tot een vlot en veilig scheepvaartverkeer. Scheepvaartbegeleiding gebeurt ook aan de hand van *Closed Circuit TeleVision* (CCTV), *RAdio Detection And Ranging* (RADAR) en radiocommunicatie op de volgende *Very High Frequency* (VHF) kanalen: kanaal 11 (Kanaal Terneuzen), kanaal 5 (lokaal werkkanaal tussen loodsen, slepers en havenkapiteinsdienst) en kanaal 78 voor meldingen van de binnenvaart. Het Kanaal Gent-Terneuzen, de 5 dokken, de Moervaart en de Ringvaart binnen het havengebied Gent worden gedekt door camera's (zie Figuur 6) die afzonderlijk of in groep kunnen worden geselecteerd.

---

[24] Zie: [www.GTiTool.be](http://www.GTiTool.be) (vereist wel een login en paswoord).



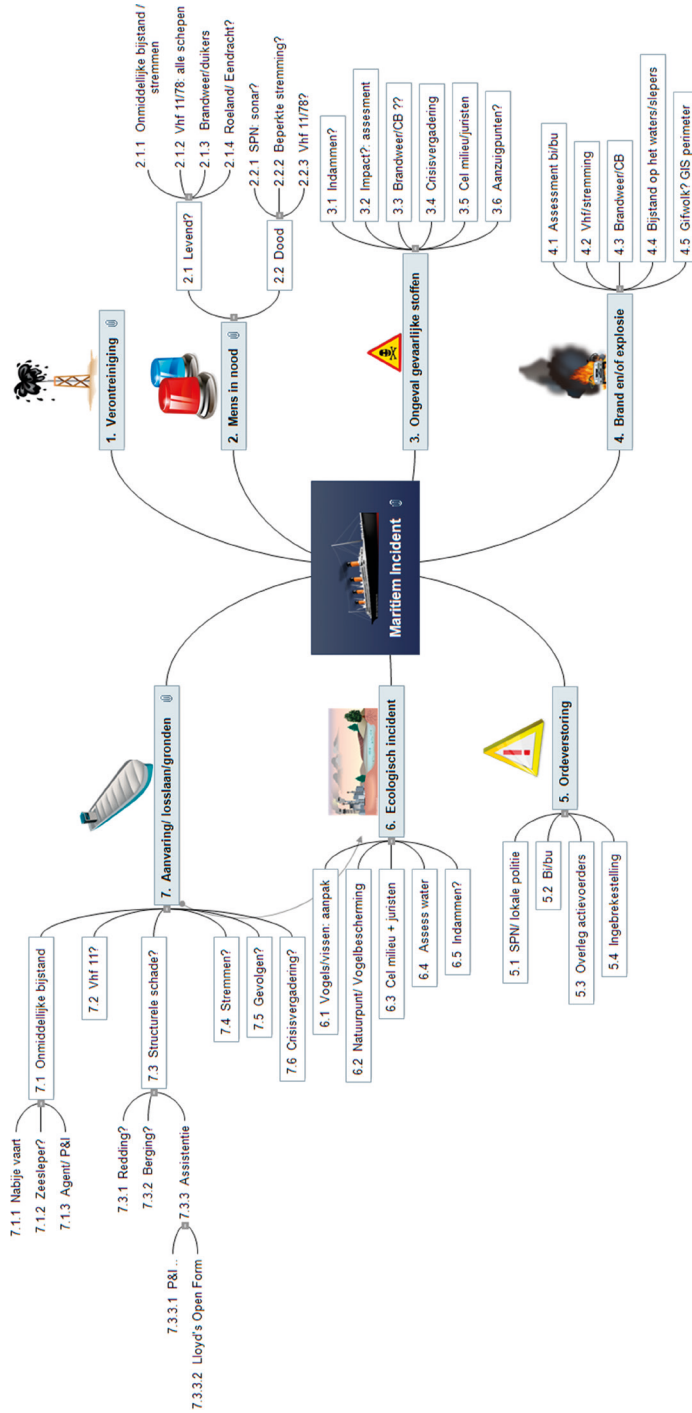
**Figuur 6** | Dekking Kanaal Gent-Terneuzen door camera's

### 3. Maritieme incidenten

De maritieme incidenten (zie Figuur 7) binnen een havengebied kunnen in 7 grote groepen worden onderverdeeld:

- Verontreiniging van het oppervlaktewater;
- Mens in nood, vooral gefocust op drenkelingen;
- Ongevallen met gevaarlijke en/of schadelijke stoffen;
- Brand en/of explosie;
- Aanvaring, losslaan en aan de grond lopen van een schip;
- Ecologisch incident;
- Ordeverstoring.





Figuur 7 | Maritieme incidenten

Ter bestrijding van deze maritieme incidenten wordt nauw samengewerkt met de veiligheidsdiensten zoals de brandweer, civiele bescherming, medische discipline en politie (lokale-, federale- en scheepvaartpolitie), die het nodige materiaal en personeel inzetten. Veel grote bedrijven in het havengebied hebben ook hun eigen bedrijfsbrandweer en een medische post waar eerste hulp bij ongevallen kan worden gegeven. Bij grote calamiteiten treedt ook het gemeentelijk en/of provinciaal rampenplan in werking en wordt er een Coördinatie Punt-Operaties (CP-OPS), Coördinatie Centrum-Gemeente (CC-GEM) en/of Coördinatie Centrum-Provincie (CC-PROV) opgericht. Er zijn ook nog nationale rampenplannen als de gevolgen zich over verschillende provincies uitstrekken. Grensoverschrijdend is er ook samenwerking met Nederland. Alle Seveso-bedrijven hebben tevens ook een intern noodplan dat eerst in werking treedt. De haven van Gent heeft tot slot ook een Bijzonder Nood en Interventieplan en personeel en middelen om in te zetten bij calamiteiten.

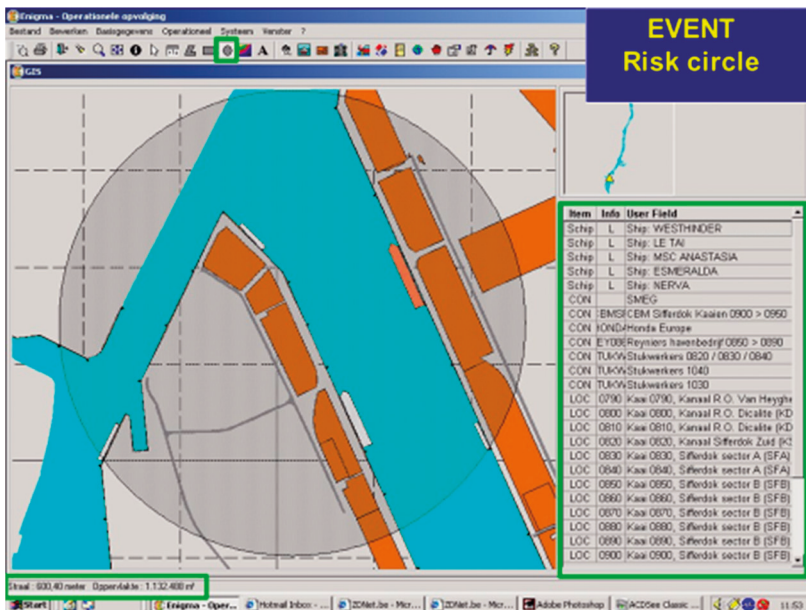
Bij incidenten in het havengebied verloopt de communicatie met de veiligheidsdiensten naar schepen en bedrijven in het risicogebied via de havenkapiteinsdienst (zie Figuur 8). Communicatie onder de veiligheidsdiensten gebeurt met het *All-round Semi-cellular Trunking Radio communication system with Integrated Dispatching* (ASTRID-systeem)<sup>[25]</sup>. De havenkapiteinsdienst heeft een eigen *Terrestrial Trunked Radio* (TETRA)-netwerk binnen het havengebied Gent voor de communicatie tussen havenluitenant en kapiteinskamer. Binnen het haveninformatiesysteem ENIGMA worden alle gebeurtenissen geregistreerd en wordt na advies van de bevoegde veiligheidsdienst de risicoperimeter uitgezet, waarbinnen alle bedrijven en schepen moeten worden gecontacteerd voor het meedelen van eventuele veiligheidsmaatregelen (zie Figuur 9).

---

[25] Het ASTRID-systeem stelt een digitaal radionetwerk ter beschikking dat speciaal is afgestemd op de verschillende noden.



**Figuur 8** | Melding van een gebeurtenis binnen het havengebied (S1: schip 1; C1: company 1)



**Figuur 9** | Risicoperimeter



De havenkapiteinsdienst met zijn kapiteinskamer of controlecentrum (zie Foto 1) is 7/7 en 24/24 bemand door havenluitenanten onder leiding van een eerste havenluitenant, om toezicht te houden op het scheepvaartverkeer, de goederenoverslag, de veiligheid en de beveiliging en het vrijwaren van het milieu binnen het havengebied. Bij een incident treden zij op als liaison tussen de veiligheidsdiensten en de bedrijven en andere overheidsdiensten. Zij hebben een coördinerende rol.



**Foto 1** | Kapiteinskamer

De havenkapiteinsdienst heeft ook een schipperij (zie Foto's 2 en 3) met een vloot waar boten kunnen worden ingezet voor o.a.:

- Scheepvaartbegeleiding op het water;
- Uitzetten van oliekeerschermen en opkuisen van waterverontreinigingen;
- Opvissen van drijfvuil;
- Patrouille- of politievaartuig;
- Boeien leggen;
- Drenkeling uit het water halen;
- Brandbestrijding: via de brandblusboot bluswater leveren aan de brandweer voor industriële branden of scheepsbranden;
- Met lenspompen lekkende vaartuigen drijvende houden;
- Etc.



**Foto 2** | Brandblusboot *Roeland*



**Foto 3** | Antipollutieboot *AP2*

## 4. Laden en lossen van goederen in het algemeen en van gevaarlijke/schadelijke en milieuhinderlijke stoffen in het bijzonder

### 4.1 Algemeen

In het kader van de veiligheid doet de havenkapiteinsdienst regelmatig inspecties naar de overslag en opslag van goederen in het algemeen en naar die van gevaarlijke-, schadelijke- en milieuhinderlijke goederen in het bijzonder. Het laden en lossen van schepen moet veilig gebeuren door havenarbeiders. De dagelijkse patrouille in de haven door havenluitenanten houdt hier ook een oogje in het zeil. Gevaarlijke situaties worden gesignaleerd bij de kaaiverantwoordelijke van de stouwer. Bij het niet-remediëren van onveilige toestanden, wordt door de havenluitenant een rapport opgemaakt, dat de havenkapitein in staat stelt een minnelijke schikking te treffen door het opleggen van een onmiddellijke inning of het opmaken van een proces-verbaal.

Op droge bulkschepen gebeuren er ook *Bulk Loading and Unloading* (BLU)-controles om er over te waken dat schepen de EU regelgeving volgen. Het doel hiervan is de veiligheid van bulkschepen – die voor laden of lossen van vaste bulkclading terminals in de lidstaten aandoen – te vergroten, door de risico's van buitensporige spanning en beschadiging van de structuur van het schip tijdens het laden en het lossen te beperken. Dit wordt bewerkstelligd door het vastleggen van geharmoniseerde geschiktheidsvereisten voor bulkschepen en -terminals, en door middel van geharmoniseerde procedures voor samenwerking en communicatie tussen deze schepen en terminals. Bij het waarnemen van onveilige toestanden aan boord, door een havenluitenant, kan door de havenkapitein *Port State Control*<sup>[26]</sup> worden ingeroepen.

## 4.2 Gevaarlijke/schadelijke en milieuhinderlijke stoffen

Voor wat betreft de overslag en opslag van gevaarlijke-, schadelijke- en milieuhinderlijke goederen, werd het Reglement gevaarlijke en/of schadelijke stoffen in de haven van Gent opgemaakt, met als basis de internationale, nationale en regionale wetgeving hieromtrent. De havenkapitein is bij wet of decreet bevoegd gesteld om op de voorkaaien en doorvoeropslagplaatsen controle uit te oefenen op de overslag en kortstondige tijdelijke opslag van gevaarlijke en/of schadelijke goederen. Door het Havendecreet<sup>[27]</sup> heeft de havenkapitein ook het vrijwaren van het milieu als opdracht gekregen.

De wettelijke basis voor de bestrijding van milieuverontreiniging door hinderlijke inrichtingen in Vlaanderen wordt geleverd door het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM) I<sup>[28]</sup> en VLAREM II<sup>[29]</sup>, beide

---

[26] Zeeschepen onder buitenlandse vlag moeten voldoen aan internationale wet en regelgeving. *Port State Control* inspecties worden uitgevoerd op grond van de Wet Havenstaatcontrole die gebaseerd is op Europese Richtlijn 2009/16/EG van 23 april 2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenstaatcontrole, *Pb.L.* 131/57, 28 mei 2009. In Europa worden *Port State Control* inspecties geharmoniseerd uitgevoerd in het kader van het *Paris Memorandum of Understanding* (MoU). Het *European Maritime Safety Agency* (EMSA) geeft technische ondersteuning voor het monitoren van *Port State Control* op EU niveau.

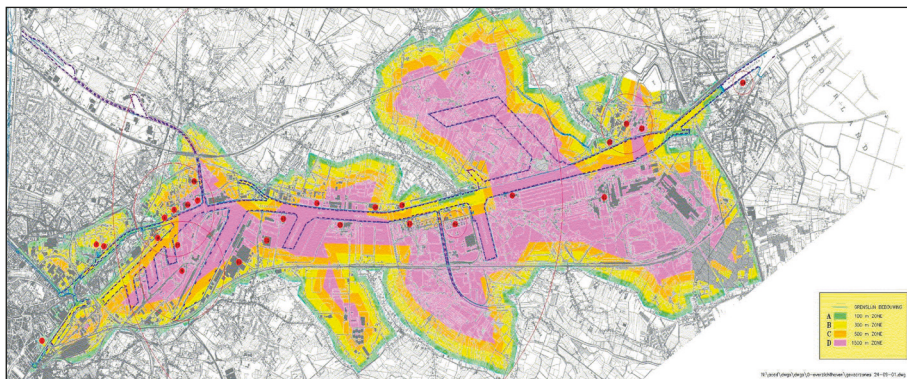
[27] Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, *BS* 8 april 1999 (*Havendecreet*).

[28] Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, *BS* 26 juni 1991 (VLAREM I).

[29] Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *BS* 29 september 1995 (VLAREM II).

uitvoeringsbesluiten van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de Milieuvergunning<sup>[30]</sup>. VLAREM II voorziet in artikel 1.1.2. de definities voor doorvoeropslagplaats en voorkaai waar telkens wordt verwezen naar de door de havenbeheerder uitgevaardigde verordening of het havenreglement.

Voor het havengebied Gent heeft men voor de behandeling van gevaarlijke en/of schadelijke stoffen op de voorkaaien en doorvoeropslagplaatsen gekozen voor een aanpak zoals in de haven van Rotterdam, waarbij in functie van de afstand tot de woonwijken men al of niet onbeperkte of beperkte hoeveelheden per klasse gevaarlijk goed mag overslaan. Figuur 10 toont een kaart van het havengebied waarop de woonkerngrens is aangeduid, alsook de verschillende ligplaatscategorieën. In ligplaatscategorie D (het middelste gebied op Figuur 10), op meer dan 500m van de woonkerngrens, mag men de gevaarlijkste en/of schadelijkste producten overslaan in meestal onbeperkte hoeveelheden. De stippen op de figuur zijn Seveso-bedrijven, type 1 of 2.



**Figuur 10** | Ligplaatscategorieën

In Tabel 1 ziet men dat men vaten van 250 liter of minder met chloroform, klasse 6.1 niet mag laden of lossen in ligplaatscategorie A, tot 600 ton in B en onbeperkt in D.

[30] Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, BS 17 september 1985.

**Tabel 1** | Hoeveelheid toegelaten overslag van gevaarlijke goederen per ligplaatscategorïe

Tabel 3c (ALFABETISCH)		Vat				Tankcontainer			
IMDG-code: klasse 6.1		250 l of minder							
		Ligplaatscategorïe				Ligplaatscategorïe			
Naam	UN-nr	A	B	C	D	A	B	C	D
Chloroform	1888	X				X			
Ethylbromide	1891	X				X			
Koolstof-tetrachloride	1846	X				X			
Methyljodide	2644	X				X			
Trichlooracetaldehyde	2075	X				X			
Trichloorethyleen	1710	X				X			
		0	600	1.500	onbeperkt	0	1.000	2.000	onbeperkt
		TON				TON			

De havenkapiteinsdienst werkt ook nauw samen met de *Hazardous Materials* (HAZMAT)-inspecteurs<sup>[31]</sup> van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en de inspecteurs van de Federale Dienst der Springstoffen en het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC)<sup>[32]</sup>. De duurtijd dat een gevaarlijke en/of schadelijke lading op de voorkaai of op een doorvoeropslagplaats mag blijven staan, alsook de segregatie op een terminal, wordt – in de haven van Gent – geïnspecteerd door de havenluitenanten. Naargelang de klasse en het *United Nations* (UN)-nummer moet een gevarengoed onmiddellijk worden afgevoerd of mag het maximum 10 dagen op de voorkaai blijven staan.

[31] Deze inspecteurs controleren in eerste instantie de verscheping en segregatie van gevaarlijke en/of schadelijke stoffen aan boord van zeeschepen.

[32] De FANC-inspecteurs controleren radioactieve ladingen.



**Foto 4** | Segregatie op terminal per IMO klasse



**Foto 5** | Duurtijd op voorkaai en controle IMO stickers

Opslag van heel wat soorten (gevaarlijke) stoffen, producten en goederen zijn volgens VLAREM milieuvergunningplichtig. Uit de volgende paragraaf is duidelijk dat de havenkapitein bij twijfel steeds nauw zal samenwerken met de Afdeling Milieuvergunningen en Afdeling Milieu Inspectie van het Departement Leefmilieu, Natuur & Energie van de Vlaamse Overheid:

*Het vertoef van de goederen in zeehavens kan, naargelang de situatie, via verschillende regimes worden toegestaan, waarbij dit zowel binnen als buiten het VLAREM kan zijn gereguleerd. Binnen de Vlaamse zeehavens is het hierdoor niet altijd evident om uit te maken welk van de mogelijke vergunningsregimes van toepassing is. Het is vooral het uitzonderingsregime op de voorkaai dat voor heel wat verwarring zorgt, alsook voor een continue verdere uitholling van de reguliere vergunningsplicht. Deze onduidelijke context maakt het enerzijds de vergunningverlener, de adviesverlener, de toezichthouder en anderzijds het havenbedrijf en de bedrijven niet altijd even gemakkelijk. Op terrein is de neiging groot om te kiezen voor het uitzonderingsregime gezien deze werkwijze een heel flexibele manier van werken in een dynamische en sterk wisselende havenomgeving toelaat (Bernaert, 2014).*



## 5. Verkeersveiligheid

Ondanks het feit dat binnen het havengebied de havenkapitein als Officier van Gerechtelijke Politie ook in het domein verkeer kan optreden, wordt dit overgelaten aan de lokale politie en de federale politie te water of de scheepvaartpolitie. Hiervoor zijn samenwerkingsprotocollen opgesteld. Telkens wordt ook door de havenkapiteinsdienst advies gevraagd aan de politie voor het reglementair plaatsen van verkeersborden op de interne havenwegen, die door de stad of gemeente in beheer zijn gegeven aan het Havenbedrijf. Voor havenvoertuigen zijn echter afwijkingen mogelijk op de verkeerswet en is er het aparte Aanvullend Reglement voor Havenvoertuigen binnen het havengebied Gent. De spoorinfrastructuur valt volledig onder het beheer en het toezicht van Infrabel, de Belgische spoorinfrastructuurbeheerder. Als de havenluitenant op patrouille hier iets abnormaals vaststelt, bijvoorbeeld aan een spooroverweg, dan wordt dit aan Infrabel gemeld. Voor problemen met het rollend materieel wordt contact opgenomen met Traffic Control, het verkeerscoördinatiecentrum van Infrabel, dat op haar beurt contact kan opnemen met de treinoperator.

## 6. Beveiliging tegen illegale praktijken en terrorisme

In de samenwerkingsovereenkomst met de scheepvaartpolitie (SPN) zijn er voor het havengebied ook afspraken gemaakt m.b.t. criminele activiteiten, zoals inbraak, diefstal, maritieme fraude, heling, drugs dealen, enz. De havenkapiteinsdienst kan altijd bijstand inroepen van SPN of van de lokale politie. Bij vaststelling door een havenluitenant van verdachte handelingen binnen het havengebied wordt onmiddellijk de SPN verwittigd, die de nodige stappen onderneemt. SPN heeft ook patrouilles die permanent een oogje in het zeil houden. Maritieme fraude wordt ook opgespoord door de douane ambtenaren die ook actief zijn in de haven.

Na de terroristische aanslag op de *Twin Towers* van het *World Trade Center* in New York in 2001 heeft men vastgesteld dat de havens onvoldoende waren beveiligd tegen terroristische daden zoals de import via container van een *mass destruction weapon*. De goederenstromen moesten beter kunnen worden opgevolgd en bij twijfel moest er container scanning kunnen plaats vinden. Allerlei programma's werden opgestart, zoals *Customs Trade Partnership Against*

*Terrorisme* (C-TPAT)<sup>[33]</sup>, *Authorised Economic Operator* (AEO)<sup>[34]</sup>, enz. Er kwam ook een *International Ship and Port facility Security code* (ISPS)<sup>[35]</sup>-code, die werd omgezet in een Europese verordening<sup>[36]</sup>.

België heeft deze Europese wetgeving vastgelegd in de Wet maritieme beveiliging (5 februari 2007)<sup>[37]</sup> en het Koninklijk Besluit maritieme beveiliging (21 april 2007)<sup>[38]</sup>. Hierin worden o.a. de autoriteiten aangeduid die een rol spelen in de maritieme beveiliging:

- Op federaal niveau: de Nationale Autoriteit voor Maritieme Beveiliging met als voorzitter de directeur-generaal Scheepvaart van FOD Mobiliteit;
- Op lokaal niveau (per haven): het Lokaal Comité voor Maritieme Beveiliging dat wordt voorgezeten door de havenkapitein.

Aansluitend op de ISPS-code en de Europese verordening werd in 2005 de Europese Richtlijn 2005/65/EG betreffende het verhogen van de veiligheid van havens uitgevaardigd<sup>[39]</sup>. Deze richtlijn beoogt de toepassing van geschikte beveiligingsmaatregelen voor het volledige havengebied. De richtlijn bepaalt dat er een risicoanalyse van het havengebied moet worden gemaakt t.o.v. de bedreigingsscenario's met een terroristisch karakter in zeehavens. Er werd hiervoor een

---

[33] Door de buitengrens van de Verenigde Staten uit te breiden naar de buitengrens van de plaats van herkomst in het buitenland en afspraken te maken met deze partnerlanden kan een betere risico analyse en opsporing worden gedaan van de goederen alvorens zij worden ingescheept met bestemming de Verenigde Staten.

[34] AEO is één van de belangrijkste elementen van de veiligheid als wijziging van het communautair douanewetboek (Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, *Pb.L.* 117/13, 4 mei 2005). De status van geautoriseerde marktdeelnemer wordt door een lidstaat verleend, en wordt erkend door de andere lidstaten.

[35] De ISPS-code is een amendement op de *Safety Of Live At Sea* (SOLAS) Conventie, waarbij ook het raakvlak schip/wal (*ship/shore interface*) wordt geïncorporeerd. Het gaat over de beveiliging van schepen en haveninstallaties tegen terroristische aanslagen. Ze werd december 2002 uitgevaardigd door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO).

[36] Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten, *Pb L.* 129/6, 29 april 2004.

[37] Wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, *BS* 27 april 2007.

[38] Koninklijk Besluit van 21 april 2007 betreffende de maritieme beveiliging, *BS* 27 april 2007.

[39] Richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens, *Pb.L.* 310/28, 25 november 2005.



inventaris opgemaakt van de risico-objecten in het havengebied, zoals pijpleidingen, bruggen, Seveso-bedrijven, etc.

Tot slot is er een havenbeveiligingsplan opgesteld met daarin de preventieve en corrigerende maatregelen dat – naargelang het beveiligingsniveau dat van kracht is – zal worden toegepast. Voor een pragmatische aanpak binnen het havengebied Gent is er gewerkt met 10 onderscheiden zones en wordt om aan risicobeheersing te doen het principe van dynamische zonerings gehanteerd.

## 7. Besluit

Urho Kekkonen zei: *‘Veiligheid bereikt men niet door muren te bouwen maar door deuren te openen’* <sup>[40]</sup>. Dit citaat illustreert dat veiligheid in het algemeen geen eenmanszaak is, maar teamwerk van verschillende spelers. Zo ook moet een haven bij calamiteit beroep doen op de verschillende veiligheidsdiensten zoals brandweer, scheepvaart- en lokale politie, medische dienst, civiele bescherming, defensie en voor havenbeveiliging zelfs douane en staatsveiligheid.

Voor de scheepvaart in het bijzonder moet er een goede communicatie zijn tussen de verschillende ketenpartners in het maritiem vervoer zoals verkeersleiders (VTS-operatoren), bruggenwachters, personeel van de havenkapiteinsdienst, scheepsagenten, stouwers, loodsen, sleepboot- en scheepsbemanningen, bootmannen en terminaloperators. Transparante communicatie is ook een *must* om alert te reageren op veranderlijke omstandigheden. Paraatheid is ook een noodzaak. Men moet voldoende handen en middelen beschikbaar hebben om calamiteiten te bestrijden binnen het eerste uur. Dit vraagt een goede organisatie en ook een geoefend korps.

Door het specifieke karakter van een haven, dat een knooppunt is van goederenstromen waar verschillende vervoersmodi elkaar ontmoeten en er wordt geladen, gelost en goederen opgeslagen, is daarnaast ook de arbeidsveiligheid primordiaal om ongevallen te voorkomen. Goede contacten – met spoorwegpersoneel, vrachtwagenbestuurders en havenarbeiders die actief zijn op de kaaien, toegangswegen naar de dokken en interne havenwegen – zijn bijgevolg cruciaal

---

[40] Urho Kaleva Kekkonen (Pielavesi, 3 september 1900 – Helsinki, 31 augustus 1986) was een Fins politicus die minister-president en vervolgens president van Finland was.

om de veiligheid te bevorderen. De scheepvaartpolitie en de lokale politie houden ook een oogje in het zeil voor wat het verkeer betreft binnen het havengebied en doen ook regelmatig snelheids-, alcohol- en drugscontroles.

Erich Fromm zei: '*De taak die we onszelf moeten stellen is niet om ons veilig te voelen, maar om onzekerheid te kunnen verdragen*'<sup>[41]</sup>. Dit citaat verwijst naar het feit dat we – ondanks al onze inspanningen – nooit alle risico's kunnen vermijden. Dit is zeker zo voor havenbeveiliging. Ondanks alle beveiligingsmaatregelen, zoals toegangscontrole, omheiningen, bewakingscamera's, scannen van containers, enz., kan men de dreiging van een terroristische aanslag of het onderdrukken van illegale handel en maritieme fraude niet voor de volledige 100% wegnemen. Hier doen douane, scheepvaart- en gerechtelijke politie hun uiterste best om criminele activiteiten op te sporen.

Veiligheid in een haven is dan ook een complex maar boeiend gebeuren, dat inspanningen vraagt van alle havengebruikers en veiligheidsdiensten.

## Bibliografie

- ADAM, H.J.M. (2007). 'Bekendmaking aan de Scheepvaart Westerschelde Oostgat – Normen bovenmaats zeeschip – Vaarwater Oostgat/Sardijngeul', *Staatscourant* nr. 12.
- BERNAERT, P. (2014). 'Milieuvergunningsplicht doorvoeropslagplaatsen op voorkaaien in zeehavengebieden met inbegrip van de uitzondering kortstondige opslag', Wetenschappelijke paper geschreven in het kader van de Permanente Vorming Havenbeheer, Universiteit Gent, 30 p.
- BROLSMA, J.U. (2008). *Richtlijnen Scheepvaarttekens*, Delft, Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat, 74 p.
- PRINS, J.W.P. (2003). *De nautische veiligheid en vlotheid en de maritieme toegankelijkheid in het Schelde-Estuarium* (PhD Thesis), Gent, Universiteit Gent, 375 p.
- VAN ORMONDT, M. en DE RONDE, J. (2009). *Mogelijke effecten Geulwandsuppletie Oostgat op de drempel tussen het Oostgat en de Sardijngeul*, Rapport Z4582.70, Nederland, Deltares, 32 p.

---

[41] Erich Fromm was Duits-Amerikaans filosoof en psycholoog die leefde van 1900 tot 1980.

## 18

## Samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland

*Kroniek van een zoektocht naar  
samenwerking*

Jacques D'Havé en Antoine Vuylsteke\*

### 1. Scheiden is lijden

De Scheldedelta geeft van oudsher toegang tot één van de meest welvarende regio's van Europa. Van in de Romeinse tijd voeren krijgers en handelaars de Schelde op zoekend naar gebiedsuitbreiding, roem, avontuur en rijkdom. Na de neergang van de Zwinstreek kende Antwerpen in de zestiende eeuw een ongekeerde economische bloei. Door internationale handelsstromen groeide de Scheldestad in enkele decennia uit tot dé grote handelsmetropool van het Westen. In iets meer dan een halve eeuw verdubbelde het bevolkingsaantal van ca. 40.000 eind 15<sup>de</sup> eeuw naar 100.000 in het midden van de 16<sup>de</sup> eeuw, de gouden eeuw van Antwerpen. De ontdekking van nieuwe gebieden bracht met zich een verruiming van de wereldhandel mee. Het aantal en de hoeveelheid van de verhandelde producten nam aanzienlijk toe. Naast laken uit Engeland werden nu ook specerijen uit Afrika en Azië, suikerriet uit de Caraïben en de Canarische eilanden en goud en zilver uit de pas ontdekte Nieuwe Wereld verhandeld. Antwerpen was de marktplaats van de Westerse wereld. Het middelpunt van de waren- en geldhandel was de in 1531 gebouwde beurs. Niet enkel Karel V en Filips II gingen op de Antwerpse beurs grote staatsleningen aan, ook andere vreemde vorsten hadden er vaste vertegenwoordigers. Kennis en wetenschap kenden er een hoge bloei. Christoffel Plantijn en schilder-diplomaat Rubens zijn de beste exponenten van deze ongekeerde culturele bloei.

---

\* Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust.

In een kosmopolitische stad circuleren niet enkel geld en goederen uit de hele wereld. Samen met de handelaars kwamen ook nieuwe stromingen in kunst en cultuur en nieuwe filosofische en maatschappelijke ideeën. Ze vonden in de bruisende havenstad een gretige voedingsbodem. De ruime beschikbaarheid van gedrukte boeken – een voor die tijd nieuw medium te vergelijken met ons internet – en een door wetenschap gevoed kritisch inzicht hadden een beslissend effect op inwoners van de Scheldestad, waar een steeds grotere schare aan buitenlandse kooplieden verbleef.

Vandaag zouden we een dergelijke emancipatiegolf als een belangrijke stap in de ontvoogding van de bevolking toejuichen. In de tweede helft van de 16<sup>de</sup> eeuw riepen de nieuwe welvaart en de kritische gedachten steeds meer afgunst en wantrouwen op bij het centrale gezag. Vanaf 1566 begon de politieke en religieuze onrust in de Nederlanden de groeikansen van Antwerpen in toenemende mate te hypothekeren. We beseffen nu op wereldvlak maar al te zeer welke explosieve cocktail politiek en religie kunnen vormen. Antwerpen heeft dit ondervonden aan het einde van zijn gouden eeuw. Trieste hoogtepunten van niets ontziende haat waren de Spaanse Furie, de val van het opstandige Antwerpen in 1585 en de sluiting van de Schelde. Filips II stuurde de hertog van Alva met een leger Spaanse soldaten om opnieuw het absolutisme in de Nederlanden te vestigen. Het verzet werd genadeloos en wreed de kop ingedrukt. Tot in onze dagen noemen we een in het water staande zware paal of constructie waaraan vaartuigen kunnen vastgelegd worden een 'dukdalf'. De oorsprong van dit woord verwijst rechtstreeks naar de Duc d'Alva die aan dergelijke palen ter dood veroordeelden bij eb liet vastketenen totdat de natuur bij vloed het vreselijke vonnis zou voltrekken.

Alle initiatieven die werden ondernomen om de vrije vaart op de Schelde te herstellen, faalden. Een *frozen conflict* voor de volgende 250 jaar was geboren. Handel en nijverheid vertrokken naar het Noorden. Ondanks allerlei pogingen bleef de Schelde gesloten tot aan het begin van de Franse tijd in 1795. Voor Vlaanderen betekende de sluiting van de Schelde min of meer de aanloop naar '*Le Siècle de Malheur*' van de late 17<sup>de</sup> tot het einde van de 18<sup>de</sup> eeuw. Armoede, werkloosheid en verpaupering waren het gevolg.

Met de slogan '*Liberté, fraternité, égalité*' brak een nieuwe tijd aan. Autoritair aangestuurd door Napoleon Bonaparte overspoelden de Fransen de Europese keizerrijken. De Zuidelijke Nederlanden werden Franse departementen en Antwerpen, het *Département des deux Netes*, beleefde een nieuwe bloeitijd. De Scheldestad was vóór Napoleon voldoende in het binnenland gelegen om niet

door de oppermachtige Engelse vloot te worden aangevallen. De *Conseil Exécutif Provisoire* stelde in 1792 de vrijheid van de scheepvaart op dezelfde voet als de rechten van de mens waarvan de Fransen de voorvechters waren. De Schelde was hiermee *de facto* heropend. De Franse ingenieur-hydrograaf Bontemps-Beaupré bracht in opdracht van de Franse marine voor het eerst de Schelde op een wetenschappelijke wijze in kaart.

Als de Fransen goed zijn in iets, dan is het in het organiseren en het centraliseren. Een Keizerlijk Decreet reglementeerde op 12 december 1812 het Franse loodswezen van aan de Spaanse grens tot aan de Duitse staten (Leblanc & Claus, 2011). De tekst is zo volledig en gedetailleerd, met beschrijving van uniformen en bevoegdheidszones, dat hij in 1814 door de Nederlandse autoriteiten en daarna door de jonge Belgische staat werd overgenomen.

Na het Waterloo van Napoleon worden de Zuidelijke en de Noordelijke Nederlanden voor korte tijd herenigd in het Koninkrijk der Nederlanden onder koning Willem I van Oranje-Nassau. De slotakte van het Congres van Wenen bepaalde de grenzen van dit nieuwe koninkrijk, waarborgde zijn neutraliteit en herstelde de vrije scheepvaart op de Schelde. Noch de Duitse staten, noch de Engelsen, dulden nog Fransen in de Maas- Rijn- en Scheldedelta's en dus was de nieuwe bufferstaat – met aan het hoofd koning Willem I – de logische keuze.

Willem I bestuurt het nieuwe koninkrijk als een absolute vorst. Op vele terreinen is zijn beleid voor de vroegere Zuidelijke Nederlanden een zegen. Gent krijgt een Rijksuniversiteit en een nieuw kanaal dat op 18 november 1827 feestelijk wordt opengesteld. De economische ontplooiing van het land wordt met voortvarendheid ter hand genomen. De haven van Antwerpen wordt uitgebreid. Het Willem-dok wordt gebouwd en nieuwe stapelhuizen zien het daglicht. Deze en nog veel andere projecten worden gefinancierd door een nieuwe zakenbank: 'De Algemene Nederlandse Maatschappij ter begunstiging van de volksvlijt', wat later de *Société Générale* zal worden.

Op psychologisch vlak is zijn beleid echter een ramp. Willem I regeert als een absolute vorst bij de gratie Gods. De republikeinse waarden van vrijheid en gelijkheid zijn hem vreemd. De Lage Landen hebben dan wel gemeenschappelijke wortels, maar ze groeiden de laatste twee eeuwen uit elkaar. Het Zuiden en het Noorden kenden een aparte historische en culturele evolutie. In het zuiden heeft een absolute monarchie afgedaan. Een klein politiek opstootje in Brussel is de vonk die uiteindelijk in 1830 een nieuwe Europese natie zou opleveren: België. Willem I repliceert hierop met een nieuwe sluiting van de Schelde in oktober 1830.

De Europese mogendheden schuwen echter nieuw oorlogsgeweld, want ze hebben nood aan politieke stabiliteit binnen hun eigen grenzen. Engeland had net zijn Amerikaanse kolonie verloren, Rusland ziet zijn invloed in Polen in het gedrang komen en Oostenrijk vreest hetzelfde scenario voor zijn Italiaanse bezittingen. Kortom, niemand is geneigd legers te sturen naar de Nederlanden. Uiteindelijk zal de Conferentie van Londen in 1839 leiden tot de oplossing van het conflict. De Britse minister van Buitenlandse Zaken Lord Palmerson, die zich realiseerde dat Frankrijk op de loer lag, trok partij voor de jonge Belgische staat die niet in Franse handen mocht vallen. Maar de nieuwe bufferstaat moest ook economisch leefbaar zijn. Hiervoor was vrije Scheldevaart naar Antwerpen noodzakelijk. Antwerpen was daarenboven belangrijk voor de Engelse reders en de beginnende industrialisatie van het Europese continent kon het best via Antwerpen gestuurd worden. Daarenboven was de nieuwe koning Leopold I van Saksen-Coburg een vriend en vertrouweling van John Cockerill.

Het vredesverdrag tussen België en Nederland wordt na lange onderhandelingen uiteindelijk op 19 april 1839 gesloten onder het goedkeurende oog van de dominerende Europese staten. Vrije doorvaart op de Schelde lijkt na 250 jaar eindelijk verworven te zijn. Hiervan zullen de zeehavens van Antwerpen en Gent profiteren.

## 2. De historische rol van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart

Het vredesverdrag tussen België en Nederland vormt de grondslag van het Schelde regime en werd de basis voor de oprichting van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart (PC). Deze Permanente Commissie is tot vandaag de belangrijkste motor voor de organisatie van een veilige en vlotte Scheldevaart.

In deze bijdrage zullen we dan ook de besluitvorming en de samenwerking tussen België en Nederland in de schoot van de PC toelichten. De taken van de PC waren tot het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw voornamelijk gericht op het bestuurlijk toezicht houden op de scheepvaart op de Westerschelde.

Artikel 9 van het vredesverdrag uit 1839 stelt ondubbelzinnig de vrijheid van scheepvaart op stromen en rivieren en reglementeert de loodsdiensdienst en de betoning op de Schelde. Wel wordt aan Nederland het recht verleend om op de Schelde tolgeld te heffen. De bepalingen van het vredesverdrag, ook wel Traktaat

genoemd, en de talrijke uitvoeringsbesluiten worden in een Scheldereglement gegoten. Dit Scheldereglement omschrijft in de eerste plaats de administratieve werking van de loodsdiensten, de plichten van de loodsen en de verplichtingen van de kapitein. De twee landen benoemen elk twee commissarissen om de uitoefening van het gemeenschappelijk toezicht in consensus uit te werken. De commissarissen vervullen hun taak nauwgezet. In Nederland is het de inspecteur van het loodswezen te Vlissingen die tot permanent commissaris voor de Westerschelde wordt aangesteld. In België is het een hogere ambtenaar met de titel van directeur-generaal. De commissarissen komen vier maal per jaar samen en aan deze werkwijze is – behalve tijdens de oorlogsjaren – weinig of geen verandering gebracht. Het gemeenschappelijk toezicht omvat de controle op volgende taken:

- Bebakening;
- Waarneming van bodemdieptes en vaarwegen;
- Toezicht op de loodsdiensten en naleving reglementen.

Deze drie taken zullen tot na de Tweede Wereldoorlog de werking van de PC blijven beheersen.

Het Traktaat bepaalt verder dat het aan beide landen vrijstaat om langs de volledige loop van de Schelde loodsstations op te richten. België opent loodsstations te Vlissingen en Terneuzen en Nederland te Antwerpen, waar kapiteins een loods kunnen bestellen. Een harde concurrentiestrijd tussen de Belgische en Nederlandse loodsen ontstaat. Deze strijd wordt niet enkel verbaal uitgevochten. De redebotten in Vlissingen deinzen voor geen enkel risico terug om als eerste een loods aan boord te kunnen zetten. In 1843 komt het zelfs tot een dramatisch ongeval met een zeilloodsboot waarbij een Nederlands bemanningslid het leven zal verliezen.

Een andere taak die van in het begin aan de PC werd toebedeeld, is de zorg voor een duidelijke betoning en bebakening op de rivier en haar monding. Voor een veilige vaart is een degelijke bebakening een onmisbare hulp voor de loods en de gezagvoerder. De PC zal dan ook toezicht uitoefenen op de eventuele aanpassing van de bebakening in functie van de noden en het onderhoud. Vanaf 1852 zal men op de Schelde de boeien gaan nummeren vanaf Vlissingen naar Antwerpen. De hydrografische diensten van beide landen brengen daarop de bebakening in kaart.

### 3. 1863: de afkoop van de Scheldetol

Eén van de belangrijkste overeenkomsten tussen België en Nederland was de afkoop van de Scheldetol. Het vredesverdrag tussen België en Nederland voorzag wel een vrije Scheldevaart, maar helemaal vrij was die niet. Immers, er was nog steeds een tolrecht van 1,5 gulden per ton verschuldigd aan Nederland. Deze tol kregen de buitenlandse rederijen terugbetaald door de Belgische overheid. De Scheldetol bleef wel een belangrijk frictiepunt tussen de twee staten.

In overeenstemming met de liberale tijdsgeest – die een toenemende vrijmaking van handel en nijverheid inhield – werden echter steeds meer tolrechten in Europa afgeschaft. Zowel in Denemarken als op de Elbe werden tolrechten afgekocht. De afschaffing van deze tolrechten in het buitenland opende het debat voor de Schelde. Gedurende jaren volgde een druk diplomatiek overleg. Op 23 april 1863 konden Minister van Buitenlandse Zaken Charles Rogier, en secretaris-generaal Auguste Lamermont een akkoord sluiten met Den Haag. Het werd ondertekend op 12 mei 1863. Daarbij beloofde de Nederlandse staat om ‘voor eeuwig’ geen scheepvaartrechten op de Schelde meer te innen, mits een afkoopsom van 17.141.640 gulden. België betaalde ongeveer een derde; de rest werd voornamelijk betaald door Groot-Brittannië en 24 andere landen en vrijsteden. Het in Antwerpen gebouwde klipperfregat Marnix van Sint-Aldegonde, voer op 1 augustus 1863 als eerste schip tolvrij uit. Marnix van Sint-Aldegonde was burgemeester van Antwerpen van 1583 tot 1585 en een vertrouweling van Willem van Oranje. Symbolischer kon haast niet.

Om de concurrentie tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam niet scheef te trekken, werd in het verdrag van 1863 bepaald dat de loodsgelden aan elkaar zouden gekoppeld worden. Deze bepaling is pas in 2009 afgeschaft! De afkoop van de Scheldetol had een stimulerend effect op de groei van de Antwerpse haventrafiek zoals volgende tabel toont (Schoonhoven, 1963):

Jaar	Aantal zeeschepen
1862	2.292
1872	4.193
1882	4.441
1892	4.321
1902	5.607
1912	6.973
1922	8.323



Het indrukwekkende lijstje met landen dat mee betaalde bij de afkoop van de Scheldetol, illustreert het groeiende internationaal belang van de Schelde. Volgende landen en stadstaten droegen bij: Oostenrijk, Brazilië, Chili, Denemarken, Spanje, Verenigde Staten, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Hannover, Italië, Oldenburg, Peru, Portugal, Pruisen, Rusland, Zweden, Noorwegen, Turkije, Lübeck, Bremen en Hamburg.

#### 4. Toenemende aandacht voor de veiligheid en de bevaarbaarheid van de Westerschelde

In de loop der jaren kregen de veiligheid en de bevaarbaarheid van de Schelde steeds meer aandacht in het takenpakket van de PC. In 1881 vroeg België voor de eerste maal aan Nederland om baggerwerken in de Westerschelde uit te voeren. Een commissie van Belgische en Nederlandse loodsen wees op veranderingen in het vaarwater en de moeilijkheden die grotere schepen ondervonden in de Bocht van Bath. Nederland interpreteerde het Scheldeverdrag echter restrictief en zag geen reden om de Schelde verder uit te diepen. De loodsen en gezagvoerders – zo verklaarden de Nederlanders – moesten de *'nodige behoedzaamheid bij de op- en afvaart aan de dag leggen'*. Het zou tot 1905 duren eer de eerste baggerwerken in de Bocht van Bath en de drempel van Valkenisse konden doorgaan. Vanaf 1926 vonden er regelmatige onderhoudsbaggerwerken plaats in de Westerschelde. De invloed van baggerwerken op de morfologie van de stroom is moeilijk op voorhand te bepalen. Om hier beter inzicht in te krijgen, werd tot een wetenschappelijke benadering besloten. Een Waterbouwkundig Laboratorium werd opgericht met een getrouwe kopie van de Schelde en haar zandbanken op schaal. De effecten van de baggerwerken en de stortplaatsen zouden op die manier in de toekomst beter in kaart kunnen worden gebracht. Vandaag is het Waterbouwkundig Laboratorium te Borgerhout een toonaangevend instituut voor hydraulisch onderzoek met internationale faam. De schaalmodellen voor de Schelde zijn nu echter vervangen door numerieke modellen.

Maar terug naar de geschiedenis. De Eerste Wereldoorlog onderbrak uiteraard de activiteiten van de PC. De laatste vergadering van de commissarissen vond plaats in juli 1914 net voor het uitbreken van het conflict. België en Nederland verklaarden zich beiden neutraal. Ondanks de neutraliteit viel Duitsland toch België binnen. De Duitse legers rukten op naar de Belgische zeehavens. De Nederlanders, die het belangrijk vonden om hun neutraliteit te bewaren, blokkeerden daarop

de Schelde. Alleen handelsschepen van neutrale landen werden nog doorgelaten. Vanaf 1916 werden wel schepen met Amerikaanse hulpgoederen – afkomstig van de *Commission of Relief in Belgium* – toegelaten.

Wanneer de kanonnen zwijgen is het tijd voor de diplomatie. België maakt na de oorlog gebruik van de algemene internationale sympathie voor ons land om verregaande eisen te stellen. Koning Albert I stelt aan de Hoge Geallieerde Raad voor om Zeeuws-Vlaanderen aan te hechten bij België, zodat de Schelde voortaan een grensrivier tussen Nederland en België zou worden. Nederland pakt het echter diplomatisch aan. Het wijst wijzigingen van de bilaterale verdragen niet meteen af, maar stelt dat grenzen enkel en alleen in overleg tussen de betrokken naties kunnen gewijzigd worden. De geallieerden – en vooral de Verenigde Staten – liggen niet wakker van de Scheldeproblematiek. Zij wensen in de eerste plaats rust in Europa. Uiteindelijk stuiten de Belgische eisen dan ook op een afwijzing vanuit Nederland.

Het is onder deze pijnlijke omstandigheden dat de commissarissen van de PC elkaar terug vinden in februari 1919. Gelukkig kunnen de commissarissen, die elkaar van voor de oorlog kenden, goed met elkaar opschieten en is er een constructieve samenwerking tussen beide partijen. Op de agenda staat een hele waslijst met punten die dringend moeten worden aangepakt. Zo zijn de reglementen nog grotendeels gebaseerd op de zeilvaart en dit terwijl de stoomvaart zich algemeen heeft doorgezet. Ook de invoering van de radiotelegrafie moet omkaderd worden. Bovenaan de agenda staat echter een nieuwe loodsdiensregeling die de concurrentie op de Schelde tussen de twee landen moet beperken. Deze concurrentie schept niet enkel gevaarlijke situaties, maar ze is tevens allerminst efficiënt. Ten slotte dient een loodsplicht voor het kanaal Gent-Terneuzen te worden ingevoerd. De meeste agendapunten vergen echter een aanpassing van het Traktaat en hiervoor zijn de commissarissen – die louter een rol van toezicht uitoefenen – niet bevoegd.

Er is echter veel goede wil en begrip tussen beide partijen en in 1920 heeft de PC een nieuw Scheldereglement klaar. Dit werd opgesteld in een geest van verzoening en met veel realiteitszin, zoals het er ook op zee aan toe gaat. Vooruitlopend op de wijzigingen van het Scheldereglement, passen de commissarissen enkele van de nog goed te keuren wijzigingen zelf toe in een tussentijdse afspraak. Hierdoor kan onder meer de Belgische loodsdienst zijn vloot rationaliseren.

De concurrentie tussen de beide loodsdiensten blijft echter bestaan. Men kan immers niet ontkennen dat er tijdens het interbellum tussen beide landen nog een te groot wantrouwen bestond. Van rationalisatie – laat staan samenwerking – tussen de loodsdiensten is er dan ook geen sprake.

In 1925 sloten België en Nederland een nieuw historisch waterwegenverdrag, waarbij de Westerschelde had kunnen aangepast worden aan de toenemende scheepsgrootte. Het verdrag werd in de Belgische Kamer en Senaat in 1926 goedgekeurd en ook in de Nederlandse Tweede Kamer. Het sneuvelde echter in 1927 in de Nederlandse Eerste Kamer. Ook de Belgische vraag voor medebeheer op de Schelde werd resoluut afgewezen. De standpunten lagen duidelijk te ver uit mekaar en het opkomend nationalisme in Europa bevorderde evenmin de situatie.

België en Nederland hadden daarenboven een volledig verschillende visie op de Westerschelde. Dit blijkt duidelijk uit een verslag van minister Paul Segers aan de Belgische Senaat, dat de Handelskamer van Antwerpen publiceerde in april 1930 (Van Hooydonk, 2013):

– De Belgische Scheldevisie:

*De Schelde is een internationale stroom, doch zij is alleen werkelijk van belang voor slechts één van de drie landen die zij doorstroomt. Zij is primordiaal hoofdzakelijk van belang voor Antwerpen en voor geheel België zowel wat de invoer als de uitvoer betreft. Zij is de ader, die bloed en leven geeft aan ons geheel economisch organisme.*

– De Nederlandse Scheldevisie:

*De natuur heeft aan Antwerpen zowel als aan de Nederlandse havens een bepaalde ligging geschonken om ten grondslag te strekken aan hun economische ontwikkeling. De verstrekkende kunstmatige economische positie van Antwerpen die België wenst, wordt geacht aan Nederland nadelen te moeten toebrengen waarvan het niet mogelijk is de gehele omvang te voorzien.*

Beide visies stonden duidelijk diametraal tegenover elkaar en waren niet te verzoenen. Men moest bijgevolg wachten totdat een nieuwe wereldbrand de kaarten dermate geschud had dat verregaande samenwerking de enig mogelijke optie is. In de jaren dertig was het nationalisme troef, en weldra wachtte een groot onheil voor zowel de Belgische als de Nederlandse bevolking.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog bezet Duitsland zowel België als Nederland en wordt de haven van Rotterdam grotendeels verwoest. Antwerpen en Gent blijven

echter intact, maar Antwerpen zal wel zwaar te lijden hebben onder de V1- en V2-raketten. Beide havens zijn van vitaal belang voor de bevoorrading van de geallieerde legers. Wat in de vorige decennia niet mogelijk was, gebeurt nu als gevolg van de militaire logica en onder het bevel van het militaire *Sea Transport Office*. Belgische en Nederlandse loodsen varen voortaan in een *pool* met een gemeenschappelijke beurtrol en brengen zo de geallieerde konvoeien naar Antwerpen en Gent. In overleg met de commissarissen stellen de beide loodswezens een dienstregeling op zonder onderscheid van tonnenmaat en in volgorde van de konvoeien voor de schepen die voornamelijk vanuit Engeland komen. Tijdens de ganse operatie lopen 28 schepen op mijnen en laten 2 Belgische en 1 Nederlandse loods het leven.

Het eerste geloodste konvooi bereikt de Scheldestad in november 1944. De geallieerden maken ook intensief gebruik van de Gentse haven. De legerleiding is dermate tevreden over de vlugge los-en laadverrichtingen dat ze alle leden van het Gentse havenbestuur en de havenarbeiders een getuigschrift overhandigt waarin ze met grote lof verklaart:

*Ghent maintained a ship discharge average of 962 tons per day for deep sea vessels throughout the month of April (1945). This is the highest output per ship ever attained in the European Theatre of operations, including the ports of Britain, the Mediterranean, of France and of Belgium. In fact it is believed no other port in World War II in any other war theatre has ever performed so well.*

Op grond van de uitgebreide administratieve bevoegdheden en volmachten waarover de commissarissen inmiddels beschikken, wordt uiteindelijk een nieuwe overeenkomst voor de Westerschelde en het kanaal Gent-Terneuzen getekend. Een nieuw Scheldereglement treedt in werking op 1 oktober 1950. Het varen in poolverband dat door de geallieerden werd ingesteld, wordt opgeheven. Voortaan gaat 72,5% van de scheepvaart naar de Belgische dienst en 27,5% naar de Nederlandse. Een belangrijk hoofdstuk is hiermee afgesloten en de aandacht kan nu gaan naar nieuwe technieken en verworvenheden die de oorlog heeft voortgebracht.

## 5. Benelux en Europese Unie versterken de samenwerking tussen België en Nederland

Al tijdens de oorlogsjaren werden in Londen de eerste bouwstenen gelegd voor de Benelux. In 1944 tekenden België, Nederland en Luxemburg een verdrag voor een douane unie die na de oorlog van start moest gaan. De Benelux Douane Unie zou uiteindelijk in 1958 leiden tot de Benelux Economische Unie. België en Nederland waren ook van in het begin betrokken bij de vorming van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) die aan de grondslag lag van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en later de Europese Unie (EU).

Het was voor iedereen duidelijk dat de welvaart en de toekomst van de bevolking van de drie kleine Europese landen enkel kon verzekerd worden door intense samenwerking op alle vlakken. In de jaren vijftig werden de betrekkingen tussen België en Nederland dan ook veel hartelijker. Constructieve samenwerking was nu de boodschap. Het was voor de politici en diplomaten duidelijk dat de gemeenschappelijke belangen groter waren dan de verschilpunten. De problematiek rond de Westerschelde en de verbinding van de Antwerpse haven met het hinterland (Schelde-Rijn verbinding) zouden hier uiteindelijk van profiteren.

Het Benelux Verdrag stelde onder meer dat België en Nederland zouden werken aan *'het bevorderen van een harmonischer ontwikkeling van en een actieve samenwerking tussen hun zeehavens.'* Velen waren dan ook optimistisch gestemd.

### 5.1 Kanaal Gent-Terneuzen

Verskillende dossiers hebben uit het nieuwe klimaat ongetwijfeld voordeel kunnen halen. Door de beperkte capaciteit van de zeesluis te Terneuzen uit 1910 en die van het kanaal, kreeg de Gentse haven het na de oorlog steeds harder te verduren. Op 20 juni 1960 sloten België en Nederland een verdrag voor de aanpassing van het kanaal Gent-Terneuzen voor zeeschepen tot 60.000 ton. Het verdrag regelde tevens de bouw van een nieuwe zee- en binnenvaartsluis te Terneuzen aan weerszijden van de oude sluis uit 1910. 80% van de kosten in Nederland kwam ten laste van België. Het onderhoud van de kanaal- en kunstwerken was voor rekening van Nederland.

In de loop der jaren ijvert de PC om de toegelaten scheepsafmetingen op het kanaal te vergroten. Als gevolg van uitgebreide testen in het Waterbouwkundig

Laboratorium door de loodsen, slaagt men er in 2010 in om de kielspeling in de Westsluis te verminderen tot 1m zodat de maximale diepgang nu 12,50m *inbound* en *outbound* bedraagt. Ook de breedte van de toegelaten schepen kon opgevoerd worden tot 37m. Aan stuurboord en bakboord is er dan nog maar 1m over! Voor de ervaren kanaalloodsen is dit echter geen probleem.

Een doorbraak voor de bouw van een nieuwe sluis komt er pas in 2012. Uiteindelijk wordt het verdrag tussen Nederland en Vlaanderen voor de bouw van de 'Nieuwe Zeesluis Terneuzen' op 5 februari 2015 getekend. De nieuwe sluis wordt 427m lang, 55m breed en 16m diep en kost naar verwachting 920 miljoen euro. Nederland betaalt 155 miljoen euro, waarvan de Zeeuwse regio 10 miljoen euro bijdraagt. De rest is voor rekening van Vlaanderen, waarvan het Havenbedrijf Gent 15% betaalt.

In de aanloop naar de nieuwe zeesluis in Terneuzen besliste de PC dat Nederland en Vlaanderen intensiever gaan samenwerken op het vlak van de maritieme verkeersafwikkeling. De bedoeling is om tot een verdere integratie van alle betrokken partijen te komen. Uiteindelijk moet dit leiden tot de oprichting van een gezamenlijk coördinatiecentrum voor de afwikkeling van het scheepvaartverkeer op het kanaal Gent-Terneuzen.

## 5.2 Schelde Radarketen

Eén van de belangrijkste verwezenlijkingen voor de veiligheid op de Westerschelde is de aanleg van de Schelde Radarketen. Tijdens de oorlogsjaren werd de radartechnologie voor militaire doeleinden ontwikkeld. Na de oorlog zou deze nieuwe technologie ook voor burgerlijke doeleinden aangewend worden. In 1946 vond in Londen een internationale conferentie plaats waaraan ook vertegenwoordigers van het Belgische Zeewezen deelnamen. Tijdens het congres gaven Britse constructeurs radardemonstraties. Uit het verslag van de Belgische delegatie citeren we:

*De radar geeft aan zeevarenden inlichtingen waarover zij voordien nooit konden beschikken. De radar is van uitgesproken nut voor de walinrichtingen bijvoorbeeld voor de scheepvaart op de Schelde en eveneens voor Oostende en Zeebrugge ... Loodsboten zou men eveneens met radar kunnen uitrusten.*

De PC volgt de radarontwikkelingen van nabij. In 1962 worden op de Kruisschans en in Vlissingen radioposten ingericht en in 1965 uitgerust met een scheepsradar.

Hierdoor krijgt men een zeer algemeen overzicht op de verkeerssituatie. Door de nieuwe technologie van de coaxkabel kan men met hoge resolutie beelden doorstralen tussen onbemande radartorens. Omwille van deze begeleiding en radarassistentie maakt de veiligheid een enorme spong voorwaarts. Het zal de aanzet zijn voor een hoogtechnologisch systeem van verkeersbegeleiding of *Vessel Traffic Services* (VTS).

Eind van de jaren 70 startte de *International Association of Lighthouse Authorities* (IALA) met een internationale standaardisatie en harmonisatie van de walradar-systemen en hun gebruik. Voor de PC was het duidelijk dat enkel een volwaardig uitgebouwde walradarketen langs de Schelde en haar monding de veiligheid van de scheepvaart op de rivier voldoende kan garanderen. Zij ijverde dan ook om de verkeersbegeleiding op de Schelde uit te bouwen tot een volwaardig concept. Op 29 november 1978 wordt de Belgisch-Nederlandse overeenkomst voor een walradarketen ondertekend. De kosten worden verdeeld volgens de bestemming van de zeeschepen. België zal 90% dragen. Op 11 juni 1991 werd de Schelde Radarketen (SRK) plechtig ingehuldigd door Koningin Beatrix en Koning Boudewijn. De SRK bestaat uit vijf bemande centrales te Zeebrugge, Vlissingen, Terneuzen, Hansweert en Zandvliet en 21 onbemande radartorens langsheen de Schelde en de Scheldemonding.

Ook de volgende jaren zal men blijven verder bouwen aan de perfectionering en de optimalisatie van de SRK. Om de radardekking in het westen te optimaliseren wordt op 10 maart 2004 op ter hoogte van Nieuwpoort, het radartorenplatform Oostdijck op zee in gebruik genomen. Voor het onderhoud is een heliplatform voorzien. De zeevaartse dekking naar het noorden wordt in 2015 verbeterd. Op Neeltje Jans is een nieuwe radarpost voorzien die met 115m de hoogste radartoren ter wereld zal zijn. Verdere plannen voor de SRK bestaan uit de bouw van nieuwe radartorens voor de clusters Hedwigepolder/Prosperpolder en het uitbreiden van de radardekking tot aan de rede van Antwerpen.

Nederland en Vlaanderen beheren samen de volledige SRK. Recent werd de verdeelsleutel voor het doorrekenen van de kosten herzien. Daarbij werd de tijdsduur van de vaart van een schip of de lengte van het vaartraject binnen het dekkingsgebied van de radarketen als parameter weerhouden. De marifoonblokindeling geldt als maatstaf. De aldus berekende verdeelsleutel wordt jaarlijks vastgesteld en komt in 2014 neer op 63,9% voor Vlaanderen en 36,1% voor Nederland.

### 5.3 Schelde-Rijnverbinding

Een ander dossier dat reeds geruime tijd aansleepte was de Schelde-Rijnverbinding. Al van in de jaren dertig van de twintigste eeuw lag dit dossier op de onderhandelingstafel. Op 13 mei 1963 konden beide landen dan uiteindelijk een doorbraak forceren. Het Schelde-Rijnkanaal zou de haven van Antwerpen rechtstreeks met de Rijn en dus ook met Rotterdam verbinden. Weinigen konden in de vroege jaren 60 vermoeden welk belang het kanaal – gelet op de toenemende containerisatie – in latere decennia ook voor de haven van Rotterdam zou betekenen.

De jaren 60 van de twintigste eeuw kunnen wel als de wonderjaren bestempeld worden. De wereldzeehandel kende meer dan een verdubbeling van 1.080 tot 2.480 miljoen ton. Ook de wereldvloot verdubbelde van 172 in 1960 naar 338 miljoen ton op het einde van het decennium. De scheepsgrootte nam spectaculair toe en dus ook de diepgang. Door het tienjarenplan van de Antwerpse haven, dat in 1958 van start ging, kwam wel voldoende havencapaciteit beschikbaar. Desalniettemin bleef de diepgang in de Westerschelde een teer punt gelet op de steeds toenemende scheepsafmetingen. Het inzicht groeide dat voor de mammoettankers die op het einde van de jaren 60 en de jaren 70 in de vaart kwamen, Antwerpen niet bereikbaar zou zijn. In de tweede helft van de jaren 60 werd de Rotterdam-Antwerpen Pijpleiding NV opgericht voor de bevoorrading van de Antwerpse raffinaderijen. Voor alle andere goederensoorten wou de Antwerpse havenlobby echter wel de handschoen opnemen.

### 5.4 Verdieping en Waterverdragen

Vermits uitbreiding naar het noorden onmogelijk was begon men vanaf het midden van de jaren 60 de haven op de Linkeroever (Waaslandhaven) uit te breiden. Het plan voor de ontsluiting van de Waaslandhaven voorziet in de bouw van twee sluizen en een nieuw kanaal, met name het Baalhoekkanaal dat gedeeltelijk op Nederlands grondgebied zou komen. Vertrekkende vanuit het Nederlandse Baalhoek, bereikt het kanaal na 6,5km België. In het zuiden wordt de Waaslandhaven verbonden met de Schelde via de Kallosluis. Uiteindelijk zal het Baalhoekkanaal sneuvelen en werd aanvankelijk enkel de Kallosluis gebouwd. België bracht Nederland op de hoogte van de plannen. In 1970 deelde Nederland mee dat het deze vragen zou onderzoeken op voorwaarde dat een verdrag kon gesloten worden over de verdeling en de kwaliteit van het Maaswater. Met deze koppeling van



dossiers ontstond de lange lijdensweg van de Waterverdragen. Nederland wist handig gebruik te maken van de toenemende institutionele tegenstellingen in België.

## 5.5 De gewestvorming deblokkeert

In deze situatie komt pas verandering door de gewestvorming. Als gevolg van de overheveling van taken en bevoegdheden naar de gemeenschappen en gewesten komt het beheer over het grootste deel van het Bestuur van het Zeewezen in handen van het Vlaamse Gewest. Vanaf 1 augustus 1989 is alleen Vlaanderen nog bevoegd voor het loodswezen. Vanaf 1989 werden de drie Belgische gewesten bevoegd voor het haven- en waterwegenbeleid. In 1993 verkreeg Vlaanderen ook verdragsrecht. Nu het zelf internationale verdragen kan afsluiten kwam er eindelijk schot in de zaak. Een nieuwe geest van samenwerking gaf hoopvolle perspectieven. De minister-presidenten Ruud Lubbers en Luc Van den Brande hieven de koppeling van de Scheldeverdieping aan de waterverdragen op. In de plaats werd de verdieping gekoppeld aan de aanleg van de hogesnelheidslijn tussen Brussel en Amsterdam. De inzet van de nieuwe Vlaamse administratie begon vruchten af te werpen.

Hierdoor kon een oud dossier eindelijk tot een goed einde worden gebracht. Het nieuwe Scheldereglement dat al jaren aansleepte, werd eindelijk in 1995 getekend en trad in 2002 in voege. Het verdrag regelt het gemeenschappelijk toezicht van Vlaanderen en Nederland op de beide loodswezens en brengt de werking in overeenstemming met enkele nieuwe praktijken zoals loodsen op afstand (radarbeloodsing) en helibeloodsing. Verder voorziet het in een verscherpte loodsplicht, regelt het de vrijstellingen en ontheffingen van loodsplicht en wordt de verdeling van de loodsprestaties tussen de beide diensten bevestigd. Het nieuwe reglement voorzag dat het loodsgeld in 'onderling overleg' tussen de bevoegde ministers in Vlaanderen en Nederland zou worden vastgesteld.

## 5.6 Vier nieuwe Scheldeverdragen

Het uitblijven van een regeling voor de verdere verdieping van de Westerschelde werd een steeds nijpender probleem. Sinds de Tweede Wereldoorlog - en vooral na het op gang komen van de containerisatie in de jaren 70 - liet de schaalvergroting in de scheepvaart zich voelen. Voor Antwerpen was het van levensbelang

om in deze niets ontziende strijd mee in het koppeloton te kunnen blijven en hiervoor moest er een verruiming komen van de Westerschelde.

De verhoudingen tussen beide landen waren er weliswaar in de voorbije decennia sterk op verbeterd, maar een nieuwe problematiek stak de kop op en kon de situatie verzuren. De Westerschelde was niet enkel een vaarweg naar een wereldhaven, het besef langs beide kanten van de grens groeide dat het ook een uniek ecologisch estuarium was. Tevens gaf de schaalvergroting en enkele spectaculaire ongelukken, weliswaar op andere plaatsen in de wereld, aanleiding om heel wat vragen te stellen over de veiligheid van de omwonenden. De vrees was dus niet ongegrond dat er weer vele jaren zou onderhandeld worden en tijd was nu net niet voorhanden.

Stilaan groeide echter het besef bij de onderhandelaars dat de hele problematiek in een ruimer perspectief moest worden geplaatst. In 2001 publiceerden de Nederlandse en de Vlaamse ministeries de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium'. Het beheer van de Schelde zou men voortaan in een breder doordacht beleidskader plaatsen. Het document 'Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium' diende als basis voor de verdere besluitvorming. Vlaanderen had ook geleerd uit vorige ervaringen en besloot tot coördinatie met de 'Task Force Westerschelde'. Onder voorzitterschap van ex-minister Wivina Demeester werden alle deskundigheden samengebracht: PC en Technische Scheldecommissie, Havenbedrijf Antwerpen, diplomatie en juridische deskundigen.

Op 5 februari 2001 sloot men een eerste Schelde-memorandum. In 2002 volgde een tweede Memorandum, begin 2005 een derde en uiteindelijk ondertekenden Kris Peeters voor Vlaanderen en Karla Peijs voor Nederland op 21 december 2005, vier nieuwe Scheldeverdragen. Eindelijk is er een breed draagvlak voor alle dossiers en een samenhangend pakket van maatregelen. In de vier nieuwe Scheldeverdragen kunnen zowel Vlaanderen als Nederland scoren, maar moet elk ook toegevingen doen.

Een eerste verdrag gaat over het instellen van een Gemeenschappelijk Nautisch Beheer (GNB) van de Schelde. De PC is niet enkel meer toezichthouder op de Schelde, maar wordt nu ook de verantwoordelijke voor het algemeen beleid en de reglementering van de scheepvaart op de rivier. Zij kan dit doen zonder dat daartoe nieuwe politieke besluitvorming nodig is. In gezamenlijk overleg kunnen maatregelen worden genomen die nodig zijn voor een nautisch en economisch verantwoord veilig en vlot scheepvaartverkeer op de Westerschelde. Het

geheel van taken van de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit (GNA) en de bevoegdheden van de PC werden vastgelegd in het verdrag van 2005 dat in 2008 in werking trad. De GNA delegeert haar bevoegdheden voor de dagdagelijkse uitvoering aan een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat en aan een vertegenwoordiger van de Vlaamse maritieme administratie (MDK-afdeling Scheepvaartbegeleiding) die met één stem naar buiten zal komen. De operationele kern van de GNA bevindt zich op het Schelde Coördinatiecentrum (SCC) te Vlissingen.

In de daaropvolgende jaren bleek hoe waardevol deze beslissing was om snel en soepel in te spelen op de schaalvergroting van de containervaart die op kruissnelheid kwam.

Het tweede verdrag regelt de ont koppeling van de loodsgeldtarieven tussen Antwerpen en Rotterdam, een eis van de Rotterdamse havenlobby. Bij de afkoop van de Scheldetol in 1863 werd overeengekomen dat elke aanpassing van het tarief in de Scheldehaven ook gevolgd zou worden door een overeenkomstige aanpassing in de Maashaven en omgekeerd. Inmiddels was het Nederlandse loodswezen in 1988 verzelfstandigd met een nieuwe Loodsenwet, terwijl de Vlaamse loodsen in overheidsdienst opereerden. Het was duidelijk dat de procedure voor het bepalen van de loodsgelden bijzonder omslachtig was, niet op economische gronden was gestoeld en volledig in tegenspraak met de Europese regelgeving. Een aanpassing drong zich dan ook op. Vanaf 1 januari 2009 zou enkel de bevoegde Vlaamse minister het loodsgeld voor de Scheldevaart bepalen. Meteen werd ook een nieuwe berekeningsbasis vastgelegd. Voorheen werd het loodsgeld berekend volgens de reisdiepgang. Omwille van de schaalvergroting in de scheepvaart kwam de reisdiepgang echter niet langer overeen met de grootte en de complexiteit bij het beloodsen van het schip. Daarom werd vanaf 2009 een nieuwe parameter ingevoerd: de blokmaat van het schip (grootste lengte, x grootste breedte x zomerdiepgang).

Het derde verdrag regelt de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 van het Schelde-estuarium. Onder deze enigszins omfloerste benaming wordt de verruiming en verdieping van de Westerschelde geregeld. Een aantal wrakken worden geborgen en 11 drempels worden gebaggerd tot een diepte van - 14,5m bij laag water. Schepen met een diepgang van 13,10m moeten voortaan 'te allen tijde' ongehinderd de Schelde kunnen op- en afvaren varen tot Antwerpen. Grotere diepgangen zijn mogelijk mits een tijvenster. De baggerwerken houden rekening met een kielspeling van 15% op zee, 12,5% op de rivier en 10% bij het sluis- of aanlegmanoeuvre aan de Scheldeterminals. De toegankelijkheid wordt tevens

gerelateerd aan de veiligheid voor de oeverbewoners en het natuurlijke karakter van de rivier. Om de natuurlijkheid te bevorderen worden uitbreidingswerken aan het Zwinreservaat en ontpolderingen in de Hedwige- en Prosperpolder voorzien. De Scheldeverdieping zal in recordtempo in 2010 worden uitgevoerd.

Een vierde verdrag behelst het gemeenschappelijk beleid en beheer van het Schelde-estuarium. Om dit te verwezenlijken zal de Technische Scheldec commissie omgevormd worden tot de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie (VNSC). Deze commissie zal alle wetenschappelijke resultaten verzamelen en in een controlesysteem ontwikkelen. De streefdoelen zijn:

- Een maximale bescherming tegen overstromingen;
- Een optimale toegankelijkheid naar alle Scheldehavens;
- Het in stand houden van een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem.

## 5.7 Juiste timing

De vier Scheldeverdragen en de verruiming van de Schelde kwamen juist op tijd. Reeds vóór de voltooiing van de Scheldeverdieping had de PC, na grondige voorbereiding en simulatoronderzoek in het Waterbouwkundig Laboratorium Antwerpen, in 2009 beslist om met enkele containerschepen langer dan 360m proefvaarten naar Antwerpen uit te voeren. Door proactief beleid vanwege de PC en de uitgevoerde Scheldeverdieping, was het in 2010 mogelijk om de maximale diepgang voor die schepen op te trekken en de tijvensters te verruimen wat bijdraagt tot een vlottere scheepvaart.

In 2012 kwam het 398m lange containerschip Edith Maersk (15.500 TEU) naar het Antwerpse Deurganckdok. Op 19 oktober 2013 verwelkomde men aan het Deurganckdok het 399m lange Mary Maersk met een capaciteit van 18.000 TEU. Sindsdien volgen de records zich op. In december 2014 was het MSC New York met een lengte van 398m het langste schip ter wereld dat ooit via een sluis (Berendrechtssluis) een haven binnenvoer.

Door voortschrijdend inzicht en ervaring vanwege de loodsen konden ook de diepgangen zowel *inbound* als *outbound* geleidelijk geoptimaliseerd worden.

De Scheldeverdieping heeft dan ook een positief effect op de verkeersintensiteit van dergelijke megaschepen gehad. In 2010 vóór de Scheldeverdieping kwamen 72 containerschepen langer dan 360m naar Antwerpen. In 2011 en 2012 was dit

aantal opgelopen tot 118 respectievelijk 141 (een verdubbeling t.o.v. 2010) op een totaal van 4.613 respectievelijk 4.383 aanlopende containerschepen.

Dergelijke successen zouden onmogelijk geweest zijn zonder een efficiënte werking van de PC en de GNA.

## 6. Huidige situatie en toekomstige plannen

De Schelde geeft toegang tot de havens van Zeebrugge, Vlissingen, Terneuzen, Gent en Antwerpen. Gezamenlijk nemen deze havens in 2013 met 293 miljoen ton (aan- en afgevoerde scheepslanding) de 12<sup>de</sup> plaats in op de lijst van de grootste havens ter wereld. De Scheldehavens hebben in 2013 met bijna 293 miljoen ton meer overgeslagen dan in 2012, waarbij vermeld moet worden dat deze stijging geheel op conto van de Vlaamse havens kan worden bijgeschreven. De schaalvergroting van de schepen op de Schelde gaat voort (GNA, 2013).

De laatste jaren daalt het aantal zeeschepen op de Westerschelde, maar hun afmetingen nemen steeds toe. De binnenvaart daarentegen is in stijgende lijn en zal ook de volgende jaren blijven toenemen. Niettegenstaande deze evolutie, tonen de statistieken een constante daling van het aantal ongevallen. Een dergelijke gunstige evolutie kan enkel door een betere planning en ketenwerking bekomen worden. De ketenwerking is dan ook de vertaling van veilig en vlot scheepvaartverkeer voor het Scheldegebied.

Sinds de invoering van het GNB verdrag is de 'ketenbenadering' of het 'ketenmanagement' één van de belangrijkste objectieven van de GNA. Ketenmanagement betekent dat de schepen zonder oponthoud van aan de loodskruispost op zee tot aan de ligplaats in de haven kunnen doorvaren. Een dergelijke operatie is pas mogelijk als alle actoren in de keten voldoende capaciteit kunnen aanbieden en meewerken. Voor het Scheldegebied met vijf grote zeehavens, twee verschillende naties en tientallen 'ketenactoren' is de ketenwerking een complexe organisatie die een goede samenwerking van alle partijen veronderstelt. Hiertoe worden formele afspraken gemaakt met de verschillende havens in het Scheldegebied. Uiteindelijk streeft men per haven naar een geïntegreerd verkeersmanagement en een gezamenlijk werkplatform waar vertegenwoordigers van de diverse ketenactoren aanwezig zijn. De PC en de GNA zijn hier de regisseurs van het complexe verhaal.

Dit verhaal is in het verleden geschreven maar gaat verder in de toekomst. Vele onderwerpen zullen de werking van de PC de volgende jaren beheersen. Het volgende lijstje is een niet-exhaustieve opgave van aandachtspunten:

- Nieuwe op- en afvaartregeling Antwerpse haven;
- Integratie van de trafiek naar de Deurganckdoksluis in het verkeersbeeld;
- Capaciteitsstudie Westerschelde;
- Versterking van de ketenwerking en de relaties met de havens in het Scheldegebied;
- Probabilistisch toelatingsbeleid en kielspeling;
- Toekomstige invoering LNG als scheepsbrandstof;
- Gebruik van nevengeulen voor de kleine vaart;
- Loodsplicht nieuwe stijl Scheldegebied;
- Integratie Nieuwe Zeesluis Terneuzen in het verkeersbeeld;
- Toegankelijkheid van de Sloehaven.

Het verhaal van de PC is nooit af en zal ook nooit voltooid zijn. Constant worden er nieuwe hoofdstukken aan toegevoegd. Vandaar dat de volgende zegswijze bevestigd wordt: *'Er zal nog veel water door de Schelde vloeien.'*

## Bibliografie

- HENRI, F. en VERSPEELT, P. (2004). *Van 'Association des Intérêts Maritimes de Gand' tot Vereniging van Gentse Havengebonden Ondernemingen (1904-2004) - Een eeuw vertegenwoordiging van de privé-sector in de Haven van Gent*, Gent, VeGHO vzw, 127 p.
- GNA (2013). 'Monitoring veiligheid Scheldegebied - Rapport opgesteld voor de PC.'
- GNA. 'Diverse verslagen van de driemaandelijke vergaderingen van de Commissarissen PC.'
- LEBLANC, J., en PHILIPS, F. (2004). *Zeilen tussen land en zee*, Tielt, Lannoo, 160 p.
- LEBLANC, J., en CLAUS, M. (2011). *Laveren om de Schelde*, Tielt, Lannoo, 159 p.
- PHILIPS, F. (2013). *14-18 op zee - Belgische schepen en zeelui tijdens de Grote Oorlog*, Tielt, Lannoo, 208 p.
- SCHOONOVEN, E. (1963). *Le rachat du péage de l'Escaut et son influence sur l'épanouissement du port d'Anvers*, Antwerpen, Editions Lloyd Anversois, 39 p.

- VANFRAECHEM, S. (2003). *Goede Nabuurschap? De waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002*, Gent, Academia Press, 157 p.
- VAN HOOYDONK, E. (2013). *Strijd om de stroom: een politieke geschiedenis van de Schelde*, Leuven, Davidsfonds, 391 p.
- VUYLSTEKE, A. (1972). 'Comparatieve kosten-batenanalyse voor alternatieve havenprojecten met gevalstudie Antwerpen LO', *Project Zeestad UFSIA*.





# 19 | Binnenvaart op zee: een handige contradictie?

Marc Vantorre\*

## 1. Zee- en binnenvaart: gescheiden werelden?

Zee- en binnenvaart zijn op verschillende vlakken strikt gescheiden werelden. Vanuit het standpunt van een scheepsbouwkundig ingenieur houdt de belangrijkste achterliggende reden van deze strikte scheiding verband met het risico dat zee- en binnenschepen lopen in hun werkingsgebied. Zeeschepen die de oceanen dienen over te steken, worden geconfronteerd met meteorologische omstandigheden die beduidend strenger zijn in vergelijking met de meer beschutte binnenwateren: vooral de impact van wind en golven op de bewegingen van het schip en op de krachtwerking waaraan de constructie moet weerstaan, heeft ervoor gezorgd dat de structuur van binnenschepen en zeeschepen compleet verschillend zijn. Aan binnenschepen worden daarentegen vaak hogere eisen gesteld qua manoeuvreerbaarheid, daar zij moeten kunnen opereren in beperkte vaarwateren; ook dienen zij te beschikken over voldoende motorvermogen om veilig te kunnen varen in soms sterke en variabele stromingen. Ook het verschil in actieradius tussen de twee types schepen is niet onbelangrijk: zeeschepen kunnen tot duizenden zeemijl verwijderd zijn van de dichtstbijzijnde haven, terwijl binnenschepen nooit ver van de bewoonde wereld actief zijn, wat heeft geleid tot totaal verschillende vereisten qua persoonlijke reddingsmiddelen, uitrusting op gebied van brandbestrijding, communicatiemiddelen, enz.

Deze technisch-nautische verschillen zijn echter niet de enige: ook qua opleiding doorlopen bemanningen in de binnen- en zeevaart totaal andere trajecten, en bovendien zijn beide sectoren totaal anders georganiseerd. Juridisch hangen zowel binnen- als zeeschepen af van hun vlaggenstaat, die de technische reglementering grotendeels afstemt op die van internationale afspraken; in het geval

---

\* Gewoon hoogleraar, Afdeling Maritieme Techniek, Universiteit Gent.

van de zeevaart zijn dit de conventies van de International Maritime Organisation (IMO), terwijl voor de binnenvaart vooral de reglementen van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart en Europese richtlijnen bepalend zijn.

De vaargebieden waarin beide scheepstypes opereren zijn echter niet altijd strikt afgescheiden. Sommige kanalen en rivieren zijn weliswaar door hun afmetingen en toegang quasi uitsluitend toegankelijk voor binnenschepen, terwijl de internationale wateren het exclusieve werkingsgebied zijn voor de zeevaart. Maar in heel wat vaarwateren ontmoeten zee- en binnenscheepvaart elkaar. Hoe dieper een zeehaven landinwaarts gelegen is, hoe uitgebreider het gebied waarin binnenvaart en zeevaart in elkaars vaarwater zitten of, wat neutraler uitgedrukt, hetzelfde vaarwater delen. Bij wijze van voorbeeld bedraagt het aantal scheepsbewegingen op de Westerschelde en de Schelde tussen Vlissingen en Antwerpen op jaarbasis (2009) ca. 65 000 voor de zeevaart, tegenover ca. 70 000 voor de binnenvaart (Mesuere, 2015).

Een dergelijke interactie tussen zee- en binnenvaart is zelfs vaak wenselijk. Een belangrijke sterkte van een zeehaven zijn de connecties met het hinterland door middel van het wegtransport, het spoor, pijpleidingen én binnenvaart. Een sterke verwevenheid van deze verschillende transportmodi is een belangrijke troef voor een vlotte aan- en afvoer van de goederen die in de zeehaven verscheept worden. Een goede indicator in dit verband is de *modal split*: de verdeling van de aan- en afvoer van ladingen van zeeschepen over de verschillende transportmodi.

De statistieken voor verschillende havens in de onmiddellijke omgeving leren dat binnenvaart goed is voor zo'n 40 tot 50% in de havens van Antwerpen (Bruyninckx, 2012), Gent<sup>[1]</sup> en Zeeland Seaports<sup>[2]</sup>. Voor Zeebrugge daarentegen bedraagt dit aandeel slechts ca. 0,5%<sup>[3]</sup>. Dit contrast is deels te verklaren door de aard van de lading – de verscheepte ladingen bestaan voor ca. 30% uit RoRo-traffic en voor ca. 15% uit vloeibare bulk<sup>[4]</sup> – maar in de eerste plaats door de onangepaste verbindingen van de haven met het netwerk van binnenvaarwateren. Het Boudewijnkanaal, de verbinding tussen de haven van Zeebrugge en de binnenvaart van Brugge, laat weliswaar vaartuigen en duwkonvoeien van klasse VI toe (tot 9000 ton), maar om van daaruit via het kanaal Oostende – Brugge – Gent aansluiting te krijgen op het Europese waterwegennet kunnen slechts vaartuigen

---

[1] <http://www.havengent.be/nieuwsdetail.aspx?id=3019>

[2] <http://www.scheepvaartkrant.nl/default.asp?id=12977>

[3] <http://www.zeebruggeport.be/nl/node/138>

[4] <http://www.zeebruggeport.be/nl/node/130>

van klasse IV (1350 ton) ingezet worden, die bovendien geconfronteerd worden met lange reistijden (Truijens, Vantorre & van der Werff, 2006). Zo is de passage van Brugge een knelpunt omwille van de vele beweegbare bruggen die zowel het scheepvaartverkeer als het wegverkeer hinderen. Sinds de oprichting van de haven van Zeebrugge in het begin van de twintigste eeuw werden verschillende tracés voorgesteld om de haven via een kanaal te verbinden met het kanaal Gent-Terneuzen en zelfs met de Schelde nabij Antwerpen (onder de naam 'Noorderkanaal'<sup>[5]</sup>), maar deze plannen zijn om diverse redenen nooit gerealiseerd. Het meest recente concrete project, dat het tracé van het bestaande Schipdonkkanaal zou volgen, is vooral vanwege een gebrek aan politiek en maatschappelijk draagvlak in de koelkast beland.

Strikt genomen is het genoemde aandeel van 0,5% voor de binnenvaart in de Zeebrugge *modal split* niet correct. Het werkelijke aandeel van de door binnenschepen aan- en afgevoerde goederen bedraagt in feite 7,0%, met dien verstande dat hiervan 6,5% geen gebruik maakt van het binnenvaartnet, maar wordt gerealiseerd via een zeetraject naar de monding van de Westerschelde. Deze trafiek komt dan ook niet in de statistieken voor als *binnenvaart*, maar wordt opgenomen onder de hoofding *estuaire vaart*.

## 2. Estuaire vaart: het wettelijke kader voor de binnenvaartverbinding tussen Zeebrugge en de Westerschelde

Het lijkt een contradictie: binnenschepen die een kusthaven zoals Zeebrugge bereiken over zee in plaats van via de binnenwateren. Een dergelijke vaarroute is dan ook niet weggelegd voor elk willekeurig binnenschip, maar is voorbehouden voor vaartuigen die voldoen aan strikte eisen op het vlak van sterkte en veiligheid die het traject bovendien enkel mogen afleggen onder welbepaalde voorwaarden. Het is gebruikelijk om dergelijke scheepvaart als 'estuaire vaart' te benoemen, hoewel deze term in feite achterhaald is, zoals verder zal blijken.

---

[5] <http://www.julius-sabbestudiekring.be/galerij-foto17.html>

## 2.1 Estuaire vaart volgens Dienstnorm Nr. 8 (1962)

Estuaire vaart is geen nieuw begrip voor de haven van Zeebrugge. Tot 2007 werd de binnenvaartverbinding over zee gereguleerd door middel van *Dienstnorm Nr. 8 – Motorvrachtschepen voor estuaire vaart*, uitgevaardigd door de Belgische Zeevaartinspectie in 1962<sup>[6]</sup>. Deze dienstnorm stelt dat estuaire schepen het zeetraject enkel mogen afleggen onder ‘gunstige weers- en zeegangsomstandigheden.’ In de praktijk werd een maximale windkracht van 5 Beaufort als criterium aangehouden, alhoewel de werkelijke limiet niet door de windsterkte, maar wel door de golfcondities bepaald werd: de bepalingen van de Dienstnorm corresponderen met een significante golfhoogte van maximaal 1,2 m tijdens de vaart. Naast de operationele beperking in functie van de weers- en zeegangsomstandigheden vermeldde de Dienstnorm ook een aantal vereisten die duidelijk als doel hadden de langsscheepse sterkte van deze estuaire schepen te verzekeren. Een schip dat zich niet op zee begeeft, wordt langsscheeps enkel in buiging belast doordat de verdelingen over de scheepslengte van de opdrijvende kracht enerzijds en het gewicht van schip en lading anderzijds wel globaal, maar niet lokaal in evenwicht zijn. Een schip op zee wordt daarenboven bijkomend belast door golven die, wanneer zij langsscheeps op het schip afkomen, de scheepsbalk kunnen opbuigen (*hogging*) of neerbuigen (*sagging*). Om die reden legde de Dienstnorm een minimale holte van 2.60 m op, en een maximale verhouding van lengte tot holte van 25. Bovendien was een ballasttank midscheeps vereist, die gevuld moest worden wanneer het zeetraject in ballastconditie werd afgelegd, waardoor het opbuigende moment gereduceerd wordt. Over de werkelijke eisen qua sterkte sprak de opsteller van de Dienstnorm zich echter niet uit; er werd verwezen naar de ontwerpvoorschriften van de classificatiemaatschappij Bureau Veritas voor estuaire schepen, of naar equivalente regels. Verder vereiste de Dienstnorm een minimaal vrijboord en een minimale zeeg aan boeg en hek. Deze vereisten bezorgen de binnenschepen voldoende reservedrijfvermogen (die in binnenwateren quasi onbestaande is) en een zekere bescherming tegen het overnemen van water tijdens de overtocht op zee. Tenslotte werd voor de stabiliteitsvoorschriften verwezen naar de reglementering voor de Rijnvaart.

---

[6] Dienstnorm Nr. 8 – Motorvrachtschepen voor estuaire vaart. Ministerie van Verkeerswezen en van Post, Telegraaf en Telefoon, Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart, Zeevaartinspectie. 20 februari 1962.

## 2.2 Dienstnorm 8 overstegen, geval per geval

Van Dienstnorm 8 werd bijna uitsluitend gebruik gemaakt door rederijen die zich toespitsen op bunkering, d.i. het bevoorraden van zeeschepen met brandstof; de regeling laat immers toe om vanuit Antwerpen klanten in Zeebrugge te bevoorraden via de Westerschelde en het korte zeetraject tussen Vlissingen en Zeebrugge. De tankers die hiervoor ingezet worden, kunnen zonder veel problemen aan de bijkomende eisen opgelegd door de Dienstnorm voldoen. Het belangrijkste nadeel van de estuaire vaart zoals vastgelegd door Dienstnorm 8 betrof de beperkte inzetbaarheid: in Zeebrugge wordt een windkracht van 5 Beaufort in gemiddeld 6% van de tijd overschreden; in de wintermaanden loopt dit op tot meer dan 10%<sup>[7]</sup>. De zeescheepvaart en kaaioperaties daarentegen worden slechts gestaakt bij 7 Beaufort en meer. Baseert men zich, zoals het hoort, op de bovengrens voor de significante golfhoogte van 1,20 m, dan is estuaire vaart gedurende ca. 60 dagen per jaar (16% van de tijd) onmogelijk (Vantorre *et al.*, 2006). In het licht van de spectaculaire groei van de haven van Zeebrugge tijdens de laatste decennia van de 20<sup>ste</sup> eeuw en de steeds kortere ligtijden van de zeeschepen werd deze beperking voor de bunkering-rederijen met estuaire schepen in hun vloot steeds hinderlijker. Bovendien bood Dienstnorm 8 geen adequaat kader voor de uitbouw van een alternatieve hinterlandverbinding voor Zeebrugge, en dit in het bijzonder voor de groeiende containertrafiek.

Vanaf 2000 verzochten verscheidene rederijen om estuaire schepen te mogen inzetten in minder gunstige weers- en zeegangsomstandigheden, bijvoorbeeld tot een significante golfhoogte van 1,60 m à 1,80 m, wat een gevoelige toename van de inzetbaarheid met zich mee zou brengen. De federale Dienst Scheepvaartcontrole werd bereid bevonden dergelijke verzoeken per individueel dossier in aanmerking te nemen; een dergelijk verzoek werd slechts ingewilligd indien door een risicoanalyse aangetoond werd dat er qua sterkte en qua veiligheid voldoende garanties geboden werden. In de praktijk betekende dit het uitvoeren van een studie die de responsie van het schip in kwestie op de zeegolven in het gebied tussen Zeebrugge en de Westerscheldemonding beoordeelt, en het bouwen van een schip onder klasse, d.i. gecertificeerd door een classificatiemaatschappij. Op basis van een dergelijk individueel dossier kregen in de periode 2004-2005 drie tankers (*Tanzanite*, *Texas*, *Breitling*) en drie roroschepen (*Waterways 1/2*<sup>[8]</sup>/*3*) van

[7] [http://www.vlaamshydrografie.be/hm\\_atlas\\_cd/www/klimaat/wind\\_klimaat/zmp-wiswvs/vf.htm](http://www.vlaamshydrografie.be/hm_atlas_cd/www/klimaat/wind_klimaat/zmp-wiswvs/vf.htm)

[8] In 2013 omgebouwd voor transport van *high & heavy*-ladingen en herdoopt tot *Polybotes*.

de Dienst Scheepvaartcontrole de toestemming om op het traject Westerschelde – Zeebrugge en vice versa te opereren tot significante golfhogten variërend van 1,60 tot 1,75 m.

### 2.3 Het Koninklijk Besluit van 8 maart 2007

De ad hoc aanpak werd geformaliseerd op 8 maart 2007 door het *Koninklijk Besluit betreffende binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt*<sup>[9]</sup>, o.m. op basis van een haalbaarheidsstudie uitgevoerd door de UGent en Lloyds Register in opdracht van het Waterbouwkundig Laboratorium (Vantorre *et al.*, 2005). Deze studie leverde niet alleen informatie op die verwerkt werd in de technische bepalingen van het KB, maar diende ook ter ondersteuning van een subsidieregeling uitgeschreven door de Vlaamse overheid ten bevordering van estuair containervervoer (Vantorre *et al.*, 2006). Sedertdien werd een certificaat toegekend aan vier containerschepen (*Amberes, Deseo, Euroports*<sup>[10]</sup>, *Tripoli*) en drie tankers (*Montana, Mozart, New York*) die voldoen aan de bepalingen van het KB en kunnen opereren in significante golfhogtes tussen 1.70 en 2.0 m; deze mogen – zoals de naam van het KB doet vermoeden – opereren tussen Zeebrugge (of eventueel een andere kusthaven) en een andere haven of terminal op Belgisch grondgebied.

Volgens het KB mag een binnenschip, dat uitsluitend gebruikt wordt voor het vervoer van goederen, varen in een beperkt vaargebied tussen de Westerschelde en de havens van de Belgische kust, op voorwaarde dat het binnen een zone van 5 zeemijl uit de kust blijft, indien het voorzien is van een communautair certificaat<sup>[11]</sup>, een geannoteerd aanvullend communautair certificaat en een certificaat afgegeven overeenkomstig de bepalingen van het reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn (ADNR<sup>[12]</sup>). Bovendien moet de bemanning

---

[9] KB van 8 maart 2007 betreffende binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt, BS 16 maart 2007.

[10] De *Euroports* komt niet voor in de Officiële lijst van de Belgische Zeeschepen en van de Vloot van de Marine (2015) en wordt thans ingezet op de verbinding tussen Le Havre en de binnenhavens op de Seine.

[11] KB van 1 juni 1993 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen, BS 9 oktober 1993; opgeheven en vervangen door het KB van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen, BS 8 april 2009.

[12] Accord Européen relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par voie de Navigation du Rhin.

beschikken over vaarbevoegdheidsbewijzen met specifieke STCW<sup>[13]</sup>-certificatie. Ook wordt geëist dat de schepen in kwestie moeten voldoen aan de bepalingen van de MARPOL<sup>[14]</sup>-conventie, echter zonder certificaat. Het is immers zo dat door het niet-internationale karakter van de overtocht een aantal internationale verdragen zoals SOLAS<sup>[15]</sup> niet van toepassing zijn, maar niettemin blijft MARPOL onverminderd van kracht.

De vermelde annotatie bepaalt de exploitatiebeperkingen inzake zeegang (uitgedrukt door de significante golfhoogte), uitwatering (vrijboord), vaarsnelheid en beladingstoestand (maximale én minimale diepgang). Het wordt toegekend indien het binnenschip voldoet aan een aantal technische voorschriften die vermeld staan in bijlage 1 bij het KB van 2007 (zie verder); bovendien moet het schip ingeschreven zijn bij een 'erkende organisatie', d.i. een classificatiemaatschappij. Voor de romp en de machine-installaties dient het geklasseerd te zijn in de hoogste klasse van zijn categorie; tevens moet de klassering vermelden dat het binnenschip qua constructie en sterkte voldoet om veilig te varen binnen de exploitatiebeperkingen. Om te verifiëren of de zeegangsomstandigheden binnen de exploitatievoorwaarden vallen, moet een goedgekeurde beoordelingsprocedure beschikbaar zijn, waarin beschreven wordt op welke wijze de bemanning zich ervan kan vergewissen of de golfcondities het toelaten een zeereis aan te vatten.

Bijlage 1 bij het KB beschrijft uitvoerig aan welke technische vereisten binnenschepen moeten voldoen om een annotatie te bekomen. Qua persoonlijke reddingsmiddelen en uitrusting wordt verwezen naar de vereisten voor zeeschepen; bovendien moeten de schepen voldoen aan de Internationale Bepalingen van 1972 ter Voorkoming van Aanvaringen op Zee (COLREG<sup>[16]</sup>). Verder bevat de Bijlage een aantal vereisten die leiden tot een beperking van de waarschijnlijkheid dat ongewenste fenomenen zich voordoen tijdens de overtocht op zee. Tot deze fenomenen behoren het overnemen van water over de boeg en het uitreden van de boeg uit het water. Dergelijke fenomenen komen bij zeeschepen in stormcondities regelmatig voor en leiden tot 'groen water', waarbij grote hoeveelheden water voor een grote lokale belasting van het voordek zorgen, en tot *slamming*, waarbij het voorschip een hevige stootbelasting ondergaat bij herintrede van de boeg in het water. Qua structuur en sterkte wordt bij het ontwerp van zeeschepen

---

[13] International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers.

[14] International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

[15] International Convention for the Safety of Life at Sea.

[16] Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea.

met dergelijke belastingen rekening gehouden, maar de constructie van een binnenschip is tegen dergelijke krachtwerkingen niet bestand. In plaats van het schip constructief aan te passen aan deze effecten, zorgen de exploitatiebeperkingen ervoor dat de waarschijnlijkheid dat deze effecten tijdens de levensduur van het schip zullen optreden aanvaardbaar klein is. Een ander ongewenst fenomeen betreft het overschrijden van bepaalde referentieniveaus door het water in de zij. De hoogte van deze referentieniveaus zijn afhankelijk van het scheepstype: voor volledig gesloten tankers ligt dat niveau 0.90 m tot 1.35 m boven het dek in de zij, terwijl voor containerschepen met open ruimen dit niveau op ruime afstand onder de top van de luikhoofden bevindt. Hier zorgen de exploitatiebeperkingen ervoor dat het dek van tankers niet excessief belast wordt, en dat er voldoende veiligheid is tegen indringing van water in de open ruimen van containerschepen. Ook aan de slingerbeweging van het schip worden beperkende eisen opgelegd.

De waarschijnlijkheid van het optreden van de vermelde ongewenste fenomenen wordt beperkt tot eenmaal per jaar (voor uittrede van de boeg) of eenmaal per levensduur (voor de andere effecten), waarbij verondersteld wordt dat er per jaar 300 heen- en terugreizen in het beperkte vaargebied op zee worden uitgevoerd (wat bijzonder optimistisch is) en de levensduur van het schip op 20 jaar wordt gerekend. Om aan te tonen dat de waarschijnlijkheid van vóórkomen van de ongewenste gebeurtenissen lager ligt dan de aanvaardbare waarde, moet een studie uitgevoerd worden waarin de responsie wordt berekend van het schip onder invloed van golfcondities die representatief worden geacht voor het golfklimaat in het betrokken vaargebied. De studie moet hierbij gebruik maken van waargenomen golfgegevens over een periode van één jaar die verwerkt werden tot directionele golfspectra; op deze wijze wordt het golfklimaat (zowel wat de verdeling over de verschillende golfperiodes en bijhorende golf lengtes, als wat de richting van de golven betreft) ten volle in rekening gebracht. Dank zij het Meetnet Vlaamse Banken<sup>[17]</sup>, waarmee een groot aantal hydrologische en meteorologische parameters in het gebied vóór de Vlaamse kust al decennia lang opgevolgd wordt, is ruim voldoende informatie beschikbaar; zo bevindt zich op de Bol van Heist, nabij het woeligste gedeelte van het 'estuaire' zeetraject tussen Vlissingen en Zeebrugge, een directionele golfmeetboei. De studie leidt tot een limietwaarde voor de significante golfhoogte waarvoor de waarschijnlijkheden niet hoger zijn dan de toelaatbare waarde, maar er dient ook een verband te worden opgesteld tussen de maximaal toegelaten significante golfhoogte en de waarde van een aantal grootheden waarvoor de waarschijnlijkheid van overschrijding eenmaal

---

[17] <http://www.meetnetvlaamsebanken.be/>



per levensduur bedraagt: het verticale langsscheepse buigende moment, het torsiemoment, en de laterale versnellingscomponent van de in hoogte verstelbare stuurhut en de bovendecks vervoerde lading. Op deze manier kan de sterkte van het schip binnen de exploitatiebeperkingen geëvalueerd worden.

Binnenschepen met waterdicht afgesloten stalen luiken en binnenschepen met een waterdicht afgesloten dek (tankschepen), met een exploitatiebeperking inzake zeegang die kleiner of gelijk is aan een significante golfhoogte van 1,2 m, dienen een dergelijke zeegangstudie niet voor te leggen, maar moeten wel voldoen aan voorschriften qua vrijboord en zeeg die equivalent zijn aan de vereisten die gesteld werden door Dienstnorm 8. Een dergelijke vrijstelling geldt dus niet voor containerschepen met open ruimen.

Bijlage 1 bevat verder voorschriften inzake brandbeveiligingsmaatregelen, stabiliteit (bijna identiek aan de eisen die de *Code on intact stability for all types of ships covered by IMO instruments* stelt aan zeeschepen), diepgangsmarken, stouwen van containers, manoeuvreereigenschappen, navigatiemiddelen, communicatieapparatuur, voortstuwing, lensinrichtingen, elektrische installaties, brandbestrijdingsuitrusting, ankeruitrusting, persoonlijke reddingsmiddelen, e.a.

### 3. *Transport fluvio-maritime* als oplossing voor een missing link in Le Havre

Ook in het buitenland worden lokaal binnenschepen ingezet voor korte zeetrajecten. De toenemende belangstelling voor deze ongebruikelijke hinterlandverbinding wordt geïllustreerd door de oprichting van een Expert Group binnen PIANC (2013). Hierin wordt een overzicht gegeven van de huidige praktijk; estuair vervoer wordt eveneens toegepast in Italië (Ravenna, Venetië), China (Ningbo), Rusland en India, maar vooral de ontwikkelingen in Le Havre zijn van bijzonder belang omwille van de recente evolutie van de wetgeving ter zake en de parallellen en verschillen met de situatie in Zeebrugge.

In 2006 werd in de haven van Le Havre de containerterminal *Port 2000* in gebruik genomen, bestaande uit 4000 m kaaimuur toegankelijk voor *ultra large container carriers*. Een rechtstreekse verbinding met het netwerk van binnenvaartwegen ontbreekt, waardoor feeder-activiteiten enkel mogelijk zijn door zeeschepen

of door binnenschepen die ingezet worden in zogenaamd *transport fluvio-maritime*. Hierbij kunnen twee routes gevolgd worden: de noordelijke route (*parcours nord*), die de toegang tot Port 2000 verbindt met de *avant-port* van Le Havre, van waaruit via het *Canal de Tancarville* de Seine bereikt kan worden. De zuidelijke route (*parcours sud*) vormt een rechtstreekse verbinding tussen Port 2000 en het estuarium van de Seine. Op de noordelijke route bedraagt de afgelegde afstand op zee slechts 2 zeemijl, terwijl een schip op de zuidelijke route ongeveer 20 zeemijl in open zee vertoeft voor Honfleur bereikt wordt.

In 2007 werden voor beide routes afzonderlijke besluiten uitgevaardigd: het *Arrêté du 10 janvier 2007 relatif à la navigation de bateaux fluviaux en mer pour la desserte de Port 2000* voor de noordelijke route, en het *Arrêté du 30 août 2007 relatif à la navigation de bateaux fluviaux 'porte-conteneurs' en mer pour la desserte de Port 2000 par l'estuaire de la Seine* voor de zuidelijke variant. Beide *Arrêtés* werden recent vervangen door het *Arrêté du 15 décembre 2014 relatif à la navigation de bateaux porte-conteneurs fluviaux en mer pour la desserte de Port 2000 et des quais en Seine à Honfleur*, dat beide trajecten omvat, alsook de verbinding tussen de Seine en Honfleur. Het is opmerkelijk dat het nieuwe besluit zeer duidelijk geïnspireerd is op het Belgische KB van 8 maart 2007; er dient voortaan eveneens een zeegangsstudie uitgevoerd te worden waaruit blijkt dat de waarschijnlijkheid van vóórkomen van ongewenste responsies op het heersende golfklimaat aanvaardbaar laag is wanneer operaties beperkt worden tot een maximale waarde voor de significante golfhoogte op het betreffende zeetraject. De aard van de ongewenste gebeurtenissen, de gehanteerde criteria en de methodologie zijn quasi woordelijk overgenomen uit het Belgische KB. De limiterende significante golfhoogte moet gelegen zijn tussen 1,2 m en 2,0 m.

Het nieuwe *Arrêté* van 2014 bevat overgangsmaatregelen voor binnenschepen die al in dienst waren op het *Parcours Nord*; deze verwijzen naar de oorspronkelijke formulering van de eisen qua gedrag in zeegang zoals vermeld in het *Arrêté* van 10 januari 2007 en diens amendementen. Aanvankelijk had de wetgever zich gebaseerd op de *Interim guidelines for open-top containerships* (IMO, 1994); deze laatste vereisen modelproeven om te bepalen hoeveel water de ruimen indringen wanneer dergelijke schepen gedurende één uur in onregelmatige golven met een significante golfhoogte van 8,5 m opereren bij verschillende combinaties van scheepssnelheid en golfrichting. Het oorspronkelijke *Arrêté* stelde dat er géén water mocht indringen in golven met een significante golfhoogte van 1,2 m, terwijl in plaats van modelproeven het resultaat ook mocht bekomen worden door berekeningen. Dergelijke berekeningen zijn echter gebaseerd op een

probabiliteit van voorkomen; aangezien deze nooit nul kan zijn, werd de eis dat er geen water in de ruimen mocht komen, geïnterpreteerd als een toelaatbare waarschijnlijkheid van 50% gedurende één uur blootstelling aan golven met de maximaal toelaatbare significante golfhoogte. Voor het *Parcours Sud* werden in de oorspronkelijke wetgeving geen kwantitatieve eisen gesteld inzake het vereiste vrijboord, zodat de autoriteiten op individuele basis eisen dienden op te leggen voor wat de golfcondities betreft die in beschouwing genomen moesten worden. In de praktijk werden vereisten opgelegd die vergelijkbaar zijn met deze voor de *Parcours Nord*, zij het met een aangepaste golfhoogte (2,0 m). Aan deze vrij verwarrende situatie is echter een einde gemaakt door het huidige besluit.

Een verschil tussen de Franse en Belgische wetgeving is te vinden in de stabiliteitsvereisten. Zoals vermeld voorziet het KB van 2007 dat schepen qua stabiliteit moeten voldoen aan de IMO-code, wat de facto niet mogelijk is; het Arrêté van 2014 voorziet in een afwijking op de al te strenge eisen voor zeeschepen.

Volgens VNF (2013) zijn twee operatoren met vijf schepen (*Smack*, *Arc-en-ciel*, *Oural*, *Bosphore*, *Euroports*) actief op het noordelijke traject. Op het zuidelijke traject wordt een zeeschip ingezet (*Serenada*).

#### 4. De rol van de classificatiemaatschappijen

Om te voldoen aan het KB van 2007 dienen binnenschepen ingeschreven te zijn bij een 'erkende organisatie', d.i. bij een erkende classificatiemaatschappij. Dit wordt ook vereist door het Franse Arrêté van 2014, dat meteen een specifieke norm vermeldt: '*le bateau est classé par une société de classification reconnue selon une norme au moins équivalente à la norme du Bureau Veritas suivante : ...*'. Dit is niet uitzonderlijk; zo vereiste Dienstnorm 8: '*De schepen dienen gebouwd volgens de voorschriften Bureau Veritas (of equivalent naar het oordeel van de Zeevaartinspektie) voor motorvrachtschepen versterkt voor Estuaire Vaart [...]*'.

Bij de ontwikkeling van de wetgeving inzake estuaire vaart spelen classificatiemaatschappijen effectief een belangrijke rol. De vlaggenstaat en de classificatiemaatschappijen vervullen dan ook een aanvullende taak: sterk vereenvoudigd gesteld staat de vlaggenstaat in voor de naleving van internationale verdragen ter bescherming van het milieu en van de opvarenden, terwijl voor de 'klasse' de veiligheid en het overleven van het schip op de eerste plaats staat. Bij de

ontwikkeling van het KB van 2007 heeft Lloyd's Register EMEA een belangrijke adviserende rol gespeeld, hoewel de meeste recente estuaire schepen onder Belgische vlag ingeschreven zijn bij Bureau Veritas, die ook bij de ontwikkeling van de estuaire vaart in Le Havre nauw betrokken was via het Inland Navigation Management in Antwerpen.

De meeste classificatiemaatschappijen registreren naast zeeschepen ook binnenschepen en stellen daarvoor afzonderlijke *rules* op. Alle klassebureaus bieden de mogelijkheid om binnenschepen structureel aan te passen om vaart op wateren met een grotere significante golfhoogte mogelijk te maken.

Volgens de *Rules* van zowel Bureau Veritas (BV) als Germanischer Lloyd (nu DNV-GL) geeft de notatie IN aan dat een schip geschikt is voor operaties op binnenwateren en op vaargebieden gekenmerkt door golfhoogten tot 2 m. De notatie IN wordt aangevuld door de significante golfhoogte waartegen het schip qua sterkte bestand is; zo kent DNV-GL de notaties IN(0), IN(0,6), IN(1,2) en IN(2) toe. BV gebruikt een gelijkaardige notatie, IN(x), maar hier kan x een willekeurige waarde tussen 1,2 en 2 aannemen. Lloyd's Register (LR) gaat op een andere manier om met woeliger vaarwateren, en maakt hiervoor gebruik van een zonenotatie. Vaarwateren van zones 1 en 2 worden volgens LR gekenmerkt door een significante golfhoogte die in 95% van de waarnemingen niet groter is dan respectievelijk 1,6 m en 1,0 m. Een binnenschip zonder zonenotatie mag enkel opereren in zone 3, met een kenmerkende significante golfhoogte van 0,5 m. De eisen die aan de verschillende notaties gesteld worden, houden verband met de sterkte en de stabiliteit.

Hieruit volgt dat LR geen specifieke *Rules* ter beschikking heeft voor binnenschepen die ingezet worden in significante golfhoogtes groter dan 1,6 m, wat betekent dat er voor dergelijke schepen oplossingen ad hoc gevonden moeten worden. DNV-GL voorziet in significante golfhoogtes tot 2 m, maar in discrete stappen; BV laat als enige een continue variatie van de operationele golfcondities toe, met dezelfde bovenlimiet.

## 5. Binnenvaart of estuaire vaart?

De huidige estuaire vloot, zowel voor Zeebrugge als voor Le Havre, maakt dankbaar gebruik van de klassenotaties voor binnenschepen die opereren in een ongunstiger golfklimaat. Nochtans zijn deze notaties niet in de eerste plaats in het leven geroepen voor binnenschepen die beperkte zeereizen uitvoeren. Ook 'interne wateren' of 'binnenwateren' – gedefinieerd als de watergebieden aan de landzijde van de zogenaamde 'basislijn' – kunnen onderhevig zijn aan golfvorming, door hun rechtstreekse verbinding met de zee, door de uitgestrektheid van het wateroppervlak of door een combinatie van beide factoren. Om enige uniformiteit te creëren voor wat de technische vereisten betreft waaraan schepen die op deze interne wateren varen dienen te voldoen, heeft de United Nations Economic Commission for Europe (UN ECE) (2011a) aanbevelingen geformuleerd omtrent de indeling van de Europese binnenwateren, op basis waarvan een richtlijn door het Europees Parlement (2006) werd goedgekeurd<sup>[18]</sup>. De binnenwateren worden ingedeeld in Zones 1, 2 en 3, gedifferentieerd naargelang de waarde van de 95-percentiel van de  $H_{1/10}$ , d.i. het gemiddelde van de 10% hoogste golven; de bovengrens voor de drie zones bedraagt respectievelijk 2,0 m, 1,2 m en 0,6 m. Merkwaardig genoeg wordt de  $H_{1/10}$ -waarde in de documenten van de UN ECE 'significant wave height' genoemd, waar deze benaming door zowat alle bronnen voorbehouden is aan de  $H_{1/3}$ -waarde. Uitgaande van een Rayleigh-verdeling van de golfhoogte, bedraagt  $H_{1/3}$  ca. 78% van de waarde voor  $H_{1/10}$ ; dit levert limietwaarden op van respectievelijk 1,57 m, 0,94 m en 0,47 m. Rondt men de eerste twee waarden naar boven af, dan vindt men inderdaad de grenzen voor Zone 1 (1,6 m) en Zone 2 (1,0 m) terug in de *Rules* van Lloyd's Register. Volledigheidshalve dient vermeld dat de Europese Richtlijn van 2006 ook voorziet in een Zone 4, te interpreteren als een zone zonder noemenswaardige golfslag.

In België zijn er enkel binnenwateren van zone 3 en 4; de Zeeschelde beneden Antwerpen behoort tot Zone 3, alle andere binnenwateren worden beschouwd als Zone 4. Op Nederlands grondgebied daarentegen worden 'Schelde en Westerschelde en de zeemonding daarvan, met inbegrip van de waterwegen tussen Zeeuwsch-Vlaanderen enerzijds en Walcheren en Zuid-Beveland anderzijds, met uitzondering van het Schelde-Rijnkanaal' beschouwd als Zone 2. Een belangrijke nuance bestaat echter voor wat de westelijke begrenzing van deze

---

[18] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen en tot intrekking van Richtlijn 82/714/EEG van de Raad (2006/87/EC), *Pb.L.* 389, 30 december 2006.

binnenvaartzone betreft: alhoewel de basislijn wordt gevormd door de verbinding tot het westelijkste punt van Walcheren en de grensmaal tussen Knokke en Cadzand, wordt de grens voor de binnenvaart getrokken door de lijn Vlissingen – Breskens.

UN ECE formuleert ook aanbevelingen voor wat betreft vrijboord en stabiliteit voor scheepvaart in Zones 1 en 2, die soms, maar zeker niet altijd gelijklopen met de vereisten die gesteld worden door de classificatiemaatschappijen. Hoewel deze aanbevelingen in de eerste plaats bedoeld zijn voor schepen op de binnenwateren, kunnen zij uiteraard gebruikt worden als referentie voor estuaire schepen; door de beperking van Zone 1 tot een significante golfhoogte van ca. 1,6 m is een directe toepassing echter niet mogelijk. Op basis van de metingen op de locatie *Bol van Heist*, bijvoorbeeld, bedraagt de 95-percentiel van de significante golfhoogte ongeveer 1,7 m, en worden sommige schepen op basis van de vereiste zeegangstudie ingezet tot 2,0 m. Golfmetingen vóór het strand van Cadzand tonen dan weer aan dat de eisen voor Zone 1 in dit gebied wel voldaan zijn.

Van bijzonder belang voor binnenvaart in kustzones zijn de amendementen die door de UN ECE Working Party on Inland Water Transport (Economic Commission for Europe, 2011b) zijn goedgekeurd; er werd een nieuw hoofdstuk 20B toegevoegd getiteld '*Special provisions applicable to river-sea navigation vessels*'. Een 'river-sea navigation vessel' wordt hierbij gedefinieerd als '*a vessel intended for navigation on inland waterways and suitable for restricted navigation at sea*', wat hetgeen tot nog toe 'estuaire vaart' werd genoemd lijkt te dekken. Het valt op te merken dat de ingeburgerde termen 'estuaire vaart' en 'estuaire schip' noch in het KB van 2007, noch in classificatievoorschriften, noch in de UN ECE Recommendations, noch in de Franse wetgeving worden vermeld, en dus eigenlijk achterhaalde terminologie is.

Het amendement stelt de instelling voor van een aantal zones en voorwaarden voor navigatie op zee:

- '*Restricted zone between ports of the same country (domestic voyages) where inland navigation vessels are allowed to navigate with season and wave height restrictions provided that specific requirements of the Administration or a recognized classification society concerning seaworthiness, stability, hull structure, machinery, electrical equipment, navigation equipment and communication facilities are met.*'
- Zones 2,0, 3,0, 3,5, 4,5, 6,0, waarbij de getalwaarde een bovenlimiet voor de golfhoogte voorstelt. Voor de drie laagste getalwaarden luidt de definitie: '*sea areas within specified*

*geographical borders where river-sea navigation vessels are allowed to navigate with season restrictions.* Voor de hoogste twee categorieën zijn er ook beperkingen qua afstand tot de kust.

Het valt echter te betreuren dat de UN ECE de definitie van 'golfhoogte' nog vager en dubbelzinniger formuleert dan in de vorige documenten: *'In the present Chapter, wave height means a wave height of 3 per cent probability'*. Een dergelijke definitie laat alle ruimte voor interpretatie.

Belangrijk is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen een 'international voyage' (*'a voyage from a port of a country to which international conventions apply to a port outside such country or inverse'*) en een 'coastal voyage' (*'any voyage other than an international voyage'*). Dit heeft o.m. belang voor certificatie: 'river-sea navigation vessels' die internationale reizen uitvoeren, moeten voldoen aan SOLAS 1974 of de International Convention of Load Lines 1966, aan MARPOL 73 en Annex VI hiervan, en moeten hiervoor ook over internationale certificaten beschikken. Voor dergelijke schepen op 'coastal voyages' volstaat dat zij ter zake voldoen aan nationale reglementeringen; zij moeten wel de facto voldoen aan een aantal vereisten van SOLAS 1974, maar zonder certificatie.

De UN ECE formuleert verder een reeks vereisten qua sterkte, minimum diepgang aan de boeg (die eerder aan de onveilige kant liggen vergeleken met de waarden waaraan de bestaande estuaire schepen zich moeten houden), stabiliteit, waterdichte indeling, vrijboord, uitrusting, veiligheidsmiddelen, brandbestrijding, motoren, enz.

Openen deze nieuwe UN ECE aanbevelingen mogelijkheden voor een betere bereikbaarheid van Zeebrugge voor de binnenvaart, of worden huidige en toekomstige regelingen nog meer in een juridisch keurslijf gedwongen? Het lijkt erop dat de geest van het huidige KB al grotendeels in lijn is met deze aanbevelingen. Vooral het onderscheid tussen 'internationale reizen' en 'kustreizen' is hierbij essentieel: de regeling met het KB van 2007 slaat nu net op 'niet-internationale zeereizen' omdat op deze wijze de formele vereisten minder zwaar maakt, ook al heeft dat tot gevolg dat Zeebrugge via estuaire vaart enkel rechtstreeks verbonden wordt met andere Belgische havens.

## 6. Slotbedenkingen

In het voorgaande werd getracht het huidige kader te schetsen van de economische problematiek, de technische vereisten en de juridische ontwikkelingen waarbinnen getracht wordt missing links in de binnenvaartontsluiting van zeehavens op te lossen door de inzet van binnenschepen op korte zeetrajecten.

Voor de toekomst van de verdere ontsluiting van Zeebrugge via binnenvaart op zee zijn er verschillende opties mogelijk. De huidige regeling volgens het KB van 2007 kan zeker geoptimaliseerd worden, rekening houdend met de ervaring die ondertussen opgebouwd werd. Een andere optie vereist menselijke tussenkomst in het golfklimaat. Het is algemeen bekend dat het Havenbestuur van Zeebrugge ijvert voor een nieuw binnenvaarttracé dat dichterbij de Oostkust gelegen is, voldoende beschermd is door strategisch geplaatste eilanden of schiereilanden en toegankelijk is via een doorsteek van de oostelijke havendam (Leen, 2015). Een dergelijk scenario wordt ook besproken in het kader van het Masterplan Vlaamse Baaien<sup>[19]</sup>. Door dergelijke ingrepen zal het heersende golfklimaat sterk gereduceerd worden, zodat het gebied waarin het nieuwe traject gelegen is, gemakkelijker voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan het golfklimaat voor een van de binnenvaartzones, of een van de ‘restricted zones’ voor ‘river-sea navigation vessels’.

Volstaat dit om het gebied van effectief tot binnenvaartzone uit te roepen? Dat het gebied is samengesteld uit interne wateren (maar buiten het gebied waar binnenvaart is toegestaan) van één land, en territoriale wateren van een ander land, maakt van deze vraag geen eenvoudig probleem. Het is niet aan de auteur van dit artikel om hier een antwoord op te geven – dit lijkt eerder een zaak voor juristen gespecialiseerd in internationaal zeerecht. De verwevenheid van nautisch-technische met juridische en economische aspecten vereist echter een multidisciplinaire aanpak door experts op hun gebied die in een goede verstandhouding samen een optimale oplossing zoeken.

---

[19] <http://www.mow.vlaanderen.be/vlaamsebaaien/masterplan.pdf>



## Bibliografie

- BRUYNINCKX, E. (2012). *Binnenvaart, de vlotste verbinding tussen havens en hun hinterland!?* Presentatie, 20 jaar Promotie Binnenvaart Vlaanderen, 11 oktober 2012.
- Economic Commission for Europe (ECE) (2011a). *Recommendations on harmonized Europe-wide technical requirements for inland navigation vessels*, Resolution No. 61, Revision 1 (ECE/TRANS/SC.3/172/Rev.1), United Nations, New York and Geneva.
- Economic Commission for Europe (ECE) (2011b). *Recommendations on harmonized Europe-wide technical requirements for inland navigation vessels*, Revision 1, Amendment 1 (ECE/TRANS/SC.3/172/Rev.1/Amend.1), United Nations, New York and Geneva.
- Germanischer Lloyd (GL) (2011). *Rules for Classification and Construction*, Hamburg.
- LEEN, M. (2015). 'Cruises smeermiddel om Zeebrugge vlot te trekken', *De Standaard*, 22 mei 2015.
- Lloyd's Register (2011). *Rules & Regulations for the Classification of Inland Waterways Ships*, August 2011.
- MESUERE, M. (2015). *Nautische ketenwerking Scheldegebied – Management van het scheepvaartverkeer uit volle zee tot de kade en vice versa*, Presentatie 20 mei 2015.
- PIANC (2013). *Direct Access to Maritime Ports by Adapted Inland Waterway Vessels*, Maritime Navigation Commission & Inland Navigation Commission Expert Group, PIANC Report No. 118.
- TRUIJENS, P., VANTORRE, M., en VAN DER WERFF, T. (2006). 'On the design of ships for estuary service. Transactions RINA, Part A2', *International Journal of Maritime Engineering (IJME)*, nr. 148, 1-15.
- VANTORRE, M., ELOOT, K., en DELEFORTRIE, G. (2012). 'Probabilistic Regulation for Inland Vessels Operating at Sea as an Alternative Hinterland Connection for Coastal Harbours', *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, nr. 12(1), 111-131.
- VANTORRE, M., VANDEVOORDE, B., DE SCHRIJVER, M., SMITZ, H., LAFORCE, E., MESUERE, M., HEYLBROECK, B., WACKENIER, B., CLAEYSSENS, P., VAN STEEN, J., VAN ROMPUY, F., VAN DER WERFF, T., en CALLUY, L. (2006). *Risk analysis for inland vessels in estuary service*, Proceedings 31st PIANC Congress, Estoril, Portugal, 10 p.
- VANTORRE, M., VANDEVOORDE, B., en LAFORCE, E. (2005). *Haalbaarheid Estuair Containervervoer als hinterlandverbinding voor de Haven van*

*Zeebrugge: Eindverslag*, Universiteit Gent, Bestek 16EB/05/08, in opdracht van Afdeling Waterbouwkundig Laboratorium en Hydrologisch Onderzoek. Antwerpen/Gent, november 2005.

VNF (2013). 'Les enjeux du transport fluviomaritime - Port 2000 s'agrandit', *VNF Cargo*, No. 10, Juillet 2013.