

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 1 april 1997 door de minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het Verdrag inzake het recht van de zee opgemaakt in Montego Bay op 10 december 1982, als gewijzigd door de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag, gedaan te New York op 29 juli 1994", heeft op 22 april 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de goedkeuring van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982, alsmede van de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging (lees : de toepassing) van deel XI van dat verdrag, ondertekend te New York op 28 juli 1994.

2. Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, hierna het "Zeerechtverdrag" te noemen, kan als een kaderverdrag beschouwd worden. Het bevat een geheel van regels inzake het internationaal zeerecht, welke in het verdrag samengebracht worden (1).

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp heeft het verdrag "tot doel alle aspecten van het zeerecht (visserij, scheepvaart, afbakening en statuut van zeegebieden, uitoefening van rechtsmacht, bescherming van het milieu, beslechting van geschillen ...) te regelen, en zal

(1) Er moet opgemerkt worden dat vele materies van het Zeerechtverdrag ook in andere verdragen geregeld worden. Bovendien speelt het nationaal recht een belangrijke rol met betrekking tot het statuut van het schip op volle zee (Cogen, M., Handboek internationaal recht, Gent, 1996, nr. 164).

(het) in de plaats treden van de in de Verdragen van Genève van 1958 vastgestelde regeling" (1).

2.1. Er is opgemerkt dat met het Zeerechtverdrag een nieuwe periode is aangebroken in de evolutie van het internationaal zeerecht : "Het gereguleerd gebruik van de zee, in het bijzonder van de volle zee, stelt een einde aan het fundamenteel beginsel van het klassieke internationale zeerecht : de vrijheid van de volle zee" (2).

Het Zeerechtverdrag bevat 320 artikelen, verdeeld over 17 delen. Het bevat bovendien negen bijlagen. De inhoudelijke bepalingen van het verdrag hebben betrekking op de territoriale zee en de aansluitende zone (deel II) (3),

-
- (1) Het gaat om het verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, het verdrag inzake de volle zee, het verdrag inzake het continentaal plateau en het verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, alle ondertekend te Genève op 29 april 1958. Met uitzondering van het verdrag inzake het continentaal plateau, is België tot die verdragen toegetreden (zie de goedkeuringswet van 29 juli 1971). Tussen de Staten die partij zijn bij het Zeerechtverdrag van 1982, gaat dit verdrag boven de verdragen van Genève (artikel 311, lid 1, van het Zeerechtverdrag).
- (2) Somers, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, Antwerpen, 1997, 3de uitg., p. 12, nr. 6.
- (3) België heeft zijn territoriale zee bepaald op 12 mijl, d.i. 22.224 meter (wet van 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België). Die afstand is in overeenstemming met artikel 3 van het Zeerechtverdrag. Met Frankrijk is een verdrag gesloten inzake de afbakening van de territoriale zee (verdrag

de zeestraten gebruikt voor de internationale scheepvaart (deel III), de archipelstaten (deel IV), de exclusieve economische zone (deel V), het continentaal plateau (deel VI) (1), de volle zee (deel VII), de regeling voor eilanden (deel VIII), de ingesloten of half-ingesloten zeeën (deel IX), het recht van toegang tot de zee voor Staten zonder zeekust (deel X), het "Gebied" (deel XI), de bescherming en het behoud van het mariene milieu (deel XII), het wetenschappelijk zeeonderzoek (deel XIII), de ontwikkeling en de overdracht van mariene technologie (deel XIV), en de regeling van geschillen (deel XV).

Drie delen van het verdrag verdienen een bijzondere aandacht.

2.2. Deel V van het verdrag voert de zogenaamde "exclusieve economische zone" in.

van 8 oktober 1990, goedgekeurd bij de wet van 17 februari 1993).

- (1) Wat België betreft, zijn de beginselen voor het vaststellen van het Belgisch aandeel in het continentaal plateau bepaald in de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België. Die beginselen hebben geleid tot het sluiten van verdragen met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (verdragen van 8 oktober 1990 resp. 29 mei 1991, goedgekeurd bij de wetten van 17 februari 1993). Met Nederland zouden er onderhandelingen geweest zijn, die in 1996 tot een resultaat geleid hebben. Zie verder Somers, E., o.c., p. 171, nr. 107. Zie ook Gautier, Ph., "Le plateau continental de la Belgique et sa délimitation", R.B.D.I., 1995, 108-122.

.../...

Volgens artikel 55 van het Zeerechtverdrag is de exclusieve economische zone een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee. Die zone kan omschreven worden als een zone "sui generis", die formeel niet behoort tot de volle zee en waar de rechtsmacht van de vlaggenstaat, van toepassing onder het regime van de volle zee, wordt vervangen door het toekennen van soevereine economische rechten en van rechtsmacht aan de kuststaat. De soevereine rechten geven aan de kuststaat het monopolie voor alles wat in deze economische maritieme zone rendabel is (o.m. de visserij, de winning van energie uit het water, de stroming en de wind). Daarnaast kan de kuststaat zijn rechtsmacht uitoefenen inzake o.m. het wetenschappelijk onderzoek en de oprichting van kunstmatige eilanden (artikel 56 van het Zeerechtverdrag) (1).

Ook inzake de bescherming van het mariene milieu in de exclusieve economische zone beschikt de kuststaat over rechtsmacht (zie de bepalingen terzake in deel XII van het verdrag). Deze ecologische bevoegdheid ligt in het verlengde van de economische bevoegdheid, en moet het voortbestaan van de exploratie en de exploitatie van de exclusieve economische zone waarborgen (2).

(1) Jansoone, R., "La pratique étatique belge et la zone économique exclusive (ZEE)", R.B.D.I., 1995, (93), 93-94.

(2) Jansoone, R., o.c., 94; Somers, E., o.c., p. 122, nr. 82.

2.3. Deel XI van het verdrag heeft betrekking op "het Gebied".

Onder het "Gebied" moet verstaan worden : "de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan, voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht" (artikel 1, lid 1, 1., van het Zeerechtverdrag). Het Gebied en zijn rijkdommen worden omschreven als het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid (artikel 136). De rechten op de rijkdommen van de diepzeebodem behoren dan ook aan de hele mensheid, uit wier naam de Internationale Zeebodemautoriteit optreedt (artikel 137, lid 2). Die Autoriteit, waarvan alle Staten die Partij zijn, lid zijn (artikel 156, lid 2), beheert de diepzeebodem en voorziet in een billijke verdeling van de financiële en andere economische baten ervan (artikel 140, lid 2). De exploitatie van de diepzeebodem is in eerste instantie zaak van de "Onderneming", die een orgaan is van de genoemde Autoriteit (artikel 170, lid 1).

Dit deel van het verdrag is een struikelsteen gebleken voor de industriestaten, die een vrije exploitatie van de diepzeebodem hadden gewenst. Omwille van de regeling van het Gebied hebben de industriestaten het verdrag immers niet willen bekrachtigen, en hebben zij de bekrachtiging integendeel afhankelijk gesteld van een voorafgaande aanpassing van die regeling. Aan die wens is tegemoetgekomen door het in 1994 gesloten verdrag inzake de toepassing van deel XI van het Zeerechtverdrag, waarover hierna verder gehandeld wordt (nr. 3).

2.4. Deel XV van het Zeerechtverdrag bevat bepalingen met betrekking tot de regeling van geschillen.

.../...

In beginsel kiezen de Staten vrij de vreedzame middelen om de onderlinge geschillen te regelen (artikel 280). Enkel indien die middelen niet tot een oplossing leiden, zijn de in het verdrag bedoelde procedures van toepassing (artikel 281, lid 1).

De eerste procedure is die van de conciliatie, welke gevolgd kan worden als alle betrokken partijen het ermee eens zijn (artikel 284).

Als een geschil noch door de door de partijen gekozen middelen, noch door een conciliatie beëindigd is, kan elke partij dat geschil voorleggen aan het bij het verdrag opgerichte Internationaal Hof voor het Zeerecht, aan het Internationaal Gerechtshof, aan een scheidsgerecht, of aan een bijzonder scheidsgerecht voor bepaalde soorten geschillen, o.m. visserijgeschillen (artikel 287). Het Internationaal Hof, het Internationaal Gerechtshof of het scheidsgerecht past de regels van het verdrag en de andere regels van internationaal recht toe, tenzij de betrokken partijen beslissen dat de zaak in billijkheid beslecht moet worden (artikel 293).

In afwijking van de keuzevrijheid inzake de procedure, welke in beginsel aan elke Staat is toegekend, kan een geschil in verband met het Gebied door een partij enkel voorgelegd worden aan het Internationaal Hof voor het Zeerecht (artikel 288, lid 3). Dit hof is overigens ook bevoegd om kennis te nemen van geschillen waarbij publiek-rechtelijke of zelfs privaatrechtelijke ondernemingen betrokken zijn (artikel 187, c, d en e).

.../...

3. Zoals gezegd, is de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Zeerechtverdrag in 1994 gesloten, om tegemoet te komen aan de bezwaren van de geïndustrialiseerde staten tegen de wijze waarop de exploitatie van het Gebied in het Zeerechtverdrag geregeld is. De ondertekening van de Overeenkomst vond plaats op 28 juli 1994, enkele maanden voordat het Zeerechtverdrag zelf, ten gevolge van het bereiken van het vereiste aantal bekrachtigingen, in werking zou treden (16 november 1994) (1). De Overeenkomst stelt tal van bepalingen van deel XI van het Zeerechtverdrag buiten werking. In geval van onverenigbaarheid tussen de Overeenkomst en deel XI, zijn de bepalingen van de Overeenkomst doorslaggevend (artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst).

Wat de inhoud van de Overeenkomst betreft, is opgemerkt dat deze geleid heeft tot een "merkelijke devaluatie van het begrip «common heritage of mankind», dat een van de sleutelbegrippen was voor het regime van de diepzeebodem" (2).

Het gevolg van de gedeeltelijke liberalisering van de exploitatie van de diepzeebodem is echter wel dat voor de industriestaten de obstakels zijn weggenomen om het Zee-

(1) Voor een overzicht van de werkzaamheden die geleid hebben tot de Overeenkomst, zie Gautier, Ph., "De 1982 à 1994 : les étapes d'une modification «singulière»", R.B.D.I., 1995, 56-77.

(2) Somers, E., o.c., p. 10, nr. 6.

rechtverdrag, samen met de Overeenkomst, te bekrachtigen (1). Aldus is een einde gekomen aan het "schisma" dat van meetaf bestond tussen de industriestaten en de ontwikkelingslanden (2).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

1.1. Een aantal bepalingen van het Zeerechtverdrag hebben betrekking op aangelegenheden die in de interne Belgische rechtsorde behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

Zonder op dit punt de volledigheid na te streven, kan hierbij gewezen worden op de volgende bepalingen :

- artikelen 116 tot 120 (behoud en beheer van de levende rijkdommen van de volle zee) : bevoegdheid van de gewesten in verband met de natuurbescherming en het natuurbehoud;
- artikelen 145 en 192-237 (bescherming van het mariene milieu) : bevoegdheid van de gewesten in verband met de bescherming van het leefmilieu;
- artikel 303 (in zee gevonden archeologische en historische voorwerpen) : bevoegdheid van de gewesten in verband met monumenten.

(1) Gautier, Ph., o.c., 77.

(2) Vignes, D., "La fin du schisme des fonds marins", R.B.D.I., 1995, 153-163.

Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, "voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". Die bepaling verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten (1). Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet : de indieners wensten dat "de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak" (2). De bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak.

Ook al kunnen de gewesten geen bepalingen van intern recht vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn, toch kan die territoriale bevoegdheidsbeperking niet doorgetrokken worden op het internationaal vlak. Op dat vlak dient enkel met de materiële bevoegdheidsregels rekening te worden gehouden. De internationale bevoegdheid van de gewesten is in dit opzicht ruimer dan hun bevoegdheid om internationaalrechtelijke handelingen in het interne recht om te zetten.

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, (Alen, A., en Suetens, L.P., editors), Brugge, 1993, (59), p. 82, nr. 75.

(2) Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1°, p. 1.

Gelet op de hiervóór bedoelde materiële bevoegdheden van de gewesten, is het Vlaams Parlement bevoegd om het Zeerechtverdrag goed te keuren (artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) (1).

1.2. Artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst van 1994 bepaalt dat de bepalingen van de Overeenkomst en deel XI van het Zeerechtverdrag worden uitgelegd en toegepast als vormden zij één akte.

Gelet op de nauwe samenhang die aldus blijkt te bestaan tussen het Zeerechtverdrag en de Overeenkomst, moet de Overeenkomst, wat de bevoegdheid tot het goedkeuren ervan betreft, hetzelfde lot volgen als het Zeerechtverdrag. Om de onder opmerking 1.1 uiteengezette reden moet derhalve ook de Overeenkomst door het Vlaams Parlement goedgekeurd worden.

2. Het voorgaande neemt niet weg dat het Zeerechtverdrag en de Overeenkomst van 1994 hoofdzakelijk bepalingen bevatten met betrekking tot aangelegenheden die in de interne rechtsorde behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

(1) Zie in dezelfde zin, in verband met de goedkeuring van het Protocol betreffende de milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het advies L. 22.506/8 van de Raad van State van 29 juni 1993, Parl. St., Senaat, 1993-94, nr. 956-1, p. 6.

Het gaat dan ook om "gemengde" verdragen, die zowel door de federale wetgever als door de drie gewestraden goedgekeurd zullen moeten worden.

ALGEMENE OPMERKING

De bekrachtiging van het Zeerechtverdrag en van de Overeenkomst van 1994 zal tot gevolg hebben dat de interne regelgeving op een aantal punten aangepast zal moeten worden.

Met het oog op de voorlichting van de decreetgever meent de Raad van State te moeten opmerken dat de regering er goed aan zou doen thans reeds, in de memorie van toelichting, uitdrukkelijk uiteen te zetten welke maatregelen op het interne vlak genomen zullen moeten worden. Vanzelfsprekend zal de regering daarbij rekening moeten houden met de grenzen die in de interne rechtsorde aan de bevoegdheid van de gewesten gesteld worden, niet enkel op het materiële, maar ook op het territoriale vlak.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Formeel is het Zeerechtverdrag niet "gewijzigd" door de Overeenkomst van 1994, maar gaat het om twee autonome verdragen.

.../...

Voorts bevatten zowel het Zeerechtverdrag als de Overeenkomst bijlagen, die eveneens goedgekeurd moeten worden. Daarvan zou het opschrift melding moeten maken.

Ten slotte verdient het aanbeveling te preciseren dat de in het opschrift vermelde data die zijn waarop de betrokken verdragen ondertekend werden.

Derhalve wordt de volgende tekst gesuggereerd :

"Ontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, en de bijlagen, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982, en met de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, en de bijlage, ondertekend te New York op 28 juli 1994".

Artikel 2

Indien de suggestie in verband met het opschrift gevolgd wordt, dient ook dit artikel aangepast te worden.

.../...

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	C.-L. CLOSSET,	kamervoorzitter,	voorzitter,
	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,	
	C. WETTINCK, P. LEMMENS, P. LIENARDY, L. HELLIN,	staatsraden,	
	A. ALEN, J.-M. FAVRESSE, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,	
Mevrouwen	F. LIEVENS, M. PROOST,	griffiers.	

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT en B. SEUTIN, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris, en door de H. C. NIKIS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

C.-L. CLOSSET