

Administratief recht

“Kapers op de kust: de bestuurlijke overheid op zee en de rol van de gouverneur”

Paul BREYNE
Gouverneur van West-Vlaanderen

I. Inleiding

Artikel 26§1 van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Vlaams Gewest betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur kustwacht bepaalt dat de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen de coördinator is van het “Rampenplan Noordzee”. Dit behelst het opstellen, het actualiseren en het coördineren van dit rampenplan, dat alle aspecten regelt, die verbonden zijn aan rampen met betrekking tot de zee en de kustwateren en die behoren tot de bevoegdheden van de partijen in het kader van dit samenwerkingsakkoord.

Dit is geen nieuwe opdracht voor de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen, maar het formaliseren in een wettekst van een beslissing van de ministerraad van 7 maart 1988, waarbij de gouverneur in het organisatieschema voor de hulpverlening op de Noordzee voorzien werd als de Algemene Coördinator. Dit gebeurde in de nasleep van de schipbreuk van de *Herald of Free Enterprise* op 6 maart 1987 precies één jaar eerder.

De gouverneurs van de provincie West-Vlaanderen hebben deze opdracht ter harte genomen en het Rampenplan Noordzee uitgewerkt. De formalisering hiervan is pas gebeurd bij Ministerieel besluit dd. 19 april 2005 tot vaststelling van het “Rampenplan Noordzee” (B.S. 25 mei 2005 blz. 24.424). De aanzet tot het formaliseren van het Rampenplan Noordzee is terug te vinden in artikel 20, eerste lid van de Monitoringsrichtlijn.¹ Dit artikel bepaalt dat de lidstaten, na raadpleging van de betrokken partijen en rekening houdend met de toepasselijke IMO-richtsnoeren, plannen opstellen voor de opvang van schepen in nood in de wateren die onder hun jurisdictie vallen. Deze richtlijn diende te worden omgezet in Belgische wetgeving. Gelet op de tijdsdruk werd geopteerd om een Hoofdstuk 7 “Plan voor opvang van schepen in nood in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België” in te voegen in het Rampenplan Noordzee. Dit was een eerste stap, maar volstrekt onvoldoende om tegemoet te komen aan de Europese regelgeving. De volgende stap was het formaliseren van het Rampenplan Noordzee in een ministerieel besluit. De wettelijke grondslag hiervoor werd gevonden in artikel 32§2 van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (B.S. 12 maart 1999, ed. 2, blz. 8033). Dat artikel bepaalt dat de ter zake bevoegde ministers gezamenlijk operationele interventieplannen opstellen ter voorkoming, vrijwaring, bescherming en bestrijding om het hoofd te kunnen bieden aan een verontreiniging of een dreigende verontreiniging van de zeegebieden.

³ Richtlijn 2002/59EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitorings- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (Monitoringsrichtlijn) (*Pb.L.*, 5 augustus 2002, nr. 208,10)

Met Professor Van Hooydonk kan terecht gesteld worden dat de wettelijke basis van dit plan onduidelijk is², op zijn minst in vraag kan worden gesteld.

Wat in deze belangrijk is, is dat de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen thans een wettelijke opdracht gekregen heeft met betrekking tot de noodplanning op zee en in de kustwateren. Vanuit mijn ervaring met een aantal scheepsrampen³ en de werkzaamheden bij de uitwerking en de verfijning van het rampenplan Noordzee, alsook vanuit het beleidsorgaan en het overlegorgaan van de structuur Kustwacht zou ik een aantal overwegingen willen formuleren die de uitoefening van deze bevoegdheid zouden kunnen faciliteren.

II. Ignorantia iuris nocet.

De wet niet kennen schaadt. Uit hoofde van zijn bevoegdheid op zee moet worden afgeleid dat de gouverneur van West-Vlaanderen de maritieme wetgeving moet kennen, zoniet kan de wijze waarop hij zijn bevoegdheid uitoefent worden gehypothekeerd.

§ 1. *Publiekrechtelijk maritiem recht*

Een eerste vaststelling is dat de maritieme wetgeving complex is. Dit is een vaststelling die misschien voor heel wat wetgeving op gaat, maar zeker voor de maritieme wetgeving. De complexiteit ligt voor een gedeelte in het in wezen internationaal karakter van de maritieme wetgeving. Heel wat wetgeving wordt geregeld via internationale verdragen. En ook de Europese regelgeving is op dit vlak prominent aanwezig.

Daarnaast omvat het maritieme recht een ganse waaier aan rechtstakken, en derhalve ook aan gedifferentieerde wetgeving die heel vaktechnisch is.

Ter illustratie kan bij voorbeeld de lectuur aan bevolen worden van het Koninklijk Besluit van 25 oktober 2007 betreffende herstelmaatregelen ingevolge de aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu en de terugvordering van de kosten voor de preventieve maatregelen, inperkingmaatregelen en herstelmaatregelen (B.S. 9 november 2007 blz. 56820). In artikel 10 van dit Koninklijk Besluit wordt melding gemaakt van de nazorgfase in het kader van het Rampenplan Noordzee. De lectuur van dit milieuonderdeel van de maritieme wetgeving zal u er zeker van overtuigen dat het maritiem recht een specialisme is waarvan het verwerven van de nodige kennis geen evidentie is. De differentiatie van de regelgeving over

² Prof. dr. VAN HOOYDONK E., *De bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische en de gewestelijke overheden. Achtergrondnota ter voorbereiding van het Groenboek Nieuwe Belgische Zeewet*, 25 mei 2007. www.zeerecht.be

³ O.a. Tricolor-incident: 14 december 2002 aanvaring Tricolor-Kariba; 16 december 2002 aanvaring Tricolor-Nicola; 1 januari 2003 aanvaring Tricolor-Vicky. Alhoewel deze aanvaringen gebeurden in de Franse wateren, hadden deze belangrijke gevolgen voor België en werd het rampenplan Noordzee geactiveerd.

diverse materies en verschillende bevoegdheidsniveaus maakt het behoud van het overzicht moeilijk.

Bij Koninklijk Besluit van 27 april 2007 (B.S. 29 mei 2007 blz. 28431) werd een commissie opgericht belast met de herziening van het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk maritiem recht. De vorderingen van deze commissie zijn te volgen op de website www.zeerecht.be. De benaming van de commissie is hoopgevend omdat ook de herziening van het publiekrechtelijk maritiem recht tot de opdracht behoort. De prioriteit werd echter gelegd bij de herziening van de huidige Belgische Zeewet (Boek II van het Wetboek van Koophandel). Ik hoop dat ook het publiekrechtelijk maritiem recht aan bod komt in het eindverslag dat ten laatste op 31 december 2008 aan de Minister van Mobiliteit dient te worden voorgelegd.

Goed bestuur wordt ook geconcretiseerd in goede regelgeving niet alleen omdat “goeie regelgeving goeie business” betekent (good regulation is good business)⁴, maar ook omdat goede regelgeving en het respecteren van de beginselen van behoorlijke regelgeving essentieel is voor de werking van onze democratische instellingen⁵. Ik pleit er derhalve voor dat deze commissie ook de problematiek van het publiekrechtelijk maritiem recht onverwijld zou aanpakken.

§ 2. *Maritiem Kenniscentrum*

Een tweede vaststelling, aansluitend op het voorgaande, is dat de gouverneur van West-Vlaanderen onmogelijk een exhaustieve kennis kan hebben van het maritiem recht in al zijn aspecten. Het Rampenplan Noordzee heeft daarom in punt 6 “financiële regeling”, voorzien dat de Algemeen Coördinator een beroep kan doen op een maritiem jurist om hem bij de uitoefening van zijn opdracht bij te staan. De kosten van deze maritiem jurist zijn ten laste van de begroting van de FOD waartoe de Civiele Veiligheid behoort.

Ik stel vast dat er bv. in het overlegorgaan van de kustwacht heel wat juristen tewerkgesteld bij de federale en de Vlaamse overheid aanwezig zijn die behoorlijk ingewerkt zijn in de materie van het maritiem recht. Ook de nautische deskundigen in deze organen hebben vanuit hun opleiding en vanuit hun maritieme ervaring heel wat know-how in te brengen op het vlak van het maritiem recht. Ik ben van oordeel dat we als overheid deze juridische en praktische potentialiteiten voldoende moeten benutten, zeker ook in noodsituaties waarbij het Rampenplan Noordzee wordt geactiveerd. Er is nood aan een juridische cel die de Algemeen Coördinator kan bijstaan.

⁴ Cfr. Welkomstwoord Minister van Mobiliteit en van de Noordzee op de website www.zeerecht.be.

⁵ P. POPELIER, *Democratische regelgevingen*, 2001, Antwerpen Intersentia Rechtswetenschappen; P. POPELIER, *Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen* in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur* 2006, Brugge, die Keure, blz. 6

Daarbij dienen we zeker de link naar onze Vlaamse universiteiten in stand te houden en waar mogelijk te versterken. Ik ben een groot voorstander van de samenwerking tussen de universitaire maritieme kenniscentra en onze federale en Vlaamse overheidsdiensten. Met de vzw Vlaams Instituut voor de Zee hebben we daarvan een uitstekend voorbeeld op het vlak van het zeewetenschappelijk onderzoek. Een voorbeeld dat misschien navolging verdient op het vlak van het maritiem recht en in de toekomst als mogelijk verlengstuk van hogervermelde Commissie Maritiem Recht kan fungeren: een maritiem kenniscentrum.

III. Mare Liberum

In 1604 schreef Hugo de Groot zijn *Mare Liberum* (een later los gepubliceerd hoofdstuk uit *De iure praedae*), ‘de Vrije Zee’. Het beginsel van de vrijheid van de zee zouden we vrij kunnen vertalen als de zee is van iedereen. En misschien is dat dan ook al een oplossing voor het probleem of we nu van de Belgische of de Vlaamse Kust moeten spreken. Als gouverneur van West-Vlaanderen en commissaris van de federale en Vlaamse regering kan ik daar moeilijk een uitspraak over doen. Feit is dat de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische en de gewestelijke overheid in de zeegebieden onder Belgische jurisdictie een ingewikkelde gelegenheid is. De juridische aspecten van de mariene bevoegdheidsuitoefening in de Noordzee en de verdeling van deze bevoegdheid tussen de Belgische en de gewestelijke overheden hebben reeds het voorwerp uitgemaakt van diverse grondige juridische analyses⁶. Twee actuele thema’s hieromtrent zou ik ter discussie willen brengen.

§ 1. *De staatshervorming*

Is er nood aan een herziening van deze bevoegdheidsverdeling in het kader van de staatshervorming waarover thans wordt onderhandeld? Met andere woorden moet er verder geregionaliseerd worden of komt deze materie in aanmerking voor een herfederalisering? In het verslag van eerste minister Verhofstadt aan Koning Albert II over de hervorming van de instellingen in het kader van zijn informatie- en formatieopdracht komt deze materie nergens aan bod. Nochtans een eventuele invulling van artikel 35 van de Grondwet, waarbij de exclusieve bevoegdheden van de federale staat zouden worden verankerd zorgt voor een domino-effect in heel wat bevoegdheidsgebieden. De federale overheid wordt slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.

De gemeenschappen of de gewesten worden ieder wat hen betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door

⁶ E. VAN HOOYDONK, *De bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische en de gewestelijke overheden*, Achtergrondnota ter voorbereiding van het Groenboek Nieuwe Belgische Zeewet, 25 mei 2007 te raadplegen via www.zeerecht.be; F. MAES en A. CLIQUET, *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, 1997, Gent, Story-Serentia, blz. 83 e.v.; E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, 2004, Mechelen, Kluwer.

de wet. Dit zou tot gevolg hebben dat de federale overheid enkele een toegewezen bevoegdheid krijgt.

De gemeenschappen en gewesten zouden de volheid van bevoegdheid krijgen. Dit houdt in dat de residuaire bevoegdheid, dit zijn alle aangelegenheden, die niet uitdrukkelijk door of krachtens de Grondwet aan enige macht zijn toegewezen, bij de gewestelijke wetgevende macht zou berusten⁷. Een copernicaanse revolutie in onze staatsinrichting, maar kan die haar repercussies hebben op de bevoegdheidsverdeling in de zeegebieden die onder Belgische jurisdictie vallen?

Deze gebieden behoren immers niet tot het Belgisch grondgebied. Hiervoor kan verwezen worden naar de rechtspraak en de rechtsleer in verband met de territoriale zee.

De soevereiniteit van de staat op zijn territoriale zee is niet van dezelfde orde als de soevereiniteit op het grondgebied, in de zin dat het Belgisch recht niet ipso facto toepasselijk is op de territoriale zee. Aangezien de territoriale zee geen grondgebied is, kan de Belgische Staat de territoriale zee in de vorm van grondgebied niet afstaan aan een Gewest, aangezien de Belgische staat niet zelf over dit grondgebied beschikt. Vanuit volkenrechtelijk en grondwettelijk standpunt zijn er geen bezwaren om bij wet de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest uit te breiden tot de territoriale zee⁸.

Dient hieruit te worden afgeleid dat de federale staat, ongeacht artikel 35 van de Grondwet, steeds de volheid van bevoegdheid zal blijven behouden en het gewest slechts een toegewezen bevoegdheid en dat de residuaire bevoegdheden in verband met de zeegebieden onder Belgische jurisdictie bij de federale staat zullen blijven berusten? Met andere woorden dat de huidige situatie zal worden behouden.

Het is een discussie die zeker zal moeten worden gevoerd indien artikel 35 van de Grondwet zou worden ingevuld. Hoedanook in ieder geval zal er een discussie moeten worden gevoerd over de “homogene bevoegdheidspakketten”. Beantwoordt de huidige bevoegdheidsverdeling hieraan? Ruimtelijke ordening, milieu, landinrichting en natuurbehoud zijn materies die aan land toevertrouwd zijn aan de gewesten (artikel 6§1, I, II en III van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen). In de zeegebieden onder Belgische jurisdictie zijn dit federale materies. Zou het niet aangewezen zijn om deze bevoegdheden bij het gewest onder te brengen? In al deze domeinen is er interactie tussen zee en land. Wat op zee gebeurt, en de zee wordt ook meer en meer geëxploiteerd, heeft repercussies aan land. Een coherent beleid, een goed bestuur, zou daarbij kunnen gebaat zijn. Een overweging die misschien in de debatten kan worden meegenomen.

⁷ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Inleiding tot het Publiek recht, deel I Basisbegrippen*, Brugge, die Keure, 1994, blz. 225

⁸ F. MAES en A. CLIQUET, o.c., blz. 123; G. CRAENEN, *De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking* in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, blz. 132.

§ 2. De structuur Kustwacht

De bevoegdheden in de zeegebieden onder Belgische jurisdictie zijn verdeeld over de federale staat en de gewesten. Maar binnen deze bevoegdheidsverdeling oefenen diverse departementen van zowel de federale als de Vlaamse overheid bevoegdheden uit. De onderlinge taakverdeling op zee is met andere woorden gediversifieerd en weinig coherent. Van een gecoördineerde interdepartementale samenwerking was tot voor enkele jaren nauwelijks sprake. Slechts sporadisch werkten overheidsinstellingen met elkaar samen en dit vaak op basis van informele, vriendschappelijke relaties tussen de verantwoordelijken van de samenwerkende instellingen. Tegen deze achtergrond dwong het uittekenen van een globaal Belgisch Noordzeebeleid en een daarop gestoelde interdepartementale samenwerking dan ook op. Er was nood aan een structuur waarbinnen de bevoegde instanties hun taken en middelen op elkaar kunnen afstemmen om zo te komen tot een adequate en resultaatgerichte manier van handelen op zee. De noodzaak om het voornoemde kader uit te tekenen drong zich meer dan ooit op, zeker nu een toenemend aantal verdragen, vooral op het vlak van leefmilieu of in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie of de Europese Unie, België op zee supplementaire rechten toekent en verplichtingen oplegt.⁹

Daartoe werd bij Koninklijk Besluit van 13 mei 2003 de structuur Kustwacht opgericht, (B.S. 17 juni 2003, blz. 32351). Dit was een eerste aanzet tot samenwerking, maar bleef de facto beperkt tot de federale diensten, daar de materie geregeld werd bij Koninklijk Besluit. Als juridische basis voor een kustwachtstructuur was een Koninklijk Besluit te beperkt, gelet op de Vlaamse en federale bevoegdheden op zee. Een samenwerkingsakkoord zoals voorzien in artikel 92 bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen was noodzakelijk. Op 8 juli 2005 werd een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur kustwacht ondertekend. Het werd bekrachtigd bij decreet dd. 17 maart 2006 (B.S. 27 april 2006, blz. 22115) en bij wet dd. 4 april 2006 (B.S. 19 mei 2006, ed. 2 blz. 25641) en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 23 oktober 2006 (blz. 56304).

De basisprincipes bij deze samenwerking zijn:

1. de gelijkwaardigheid tussen de partijen;
2. het respect van elke partij voor de wettelijke bevoegdheden van de ander partij;
3. de optimale benutting van infrastructuur en middelen teneinde dubbele investeringskosten te vermijden. (art. 2)

De Kustwacht moet de coördinatie en het overleg verzekeren tussen de bevoegde federale en Vlaamse gewestelijke diensten, met betrekking tot de zee en bestaat uit een beleidsorgaan, een overlegorgaan en een secretariaat (art. 4 en 5). Het samenwerkingsakkoord regelt dan verder de opdrachten, de samenstelling en de

⁹ P. BREYNE, *West-Vlaanderen door de zee gedreven*, rede uitgesproken in de provincieraad van West-Vlaanderen van 2 oktober 2007

werking van deze organen, alsook van het secretariaat. Belangrijk is tevens het hoofdstuk III van het samenwerkingsakkoord waarbij enkele elementen in de samenwerking worden opgesomd. Afdeling V regelt het operationele luik nl. de Kustwachtcentrale. Artikel 32 bepaalt dat het beleidsorgaan en het overlegorgaan de oprichting voorbereiden van een specifiek samenwerkingsverband tussen het MRCC en het MIK, de kustwachtcentrale genoemd. Door middel van deze kustwachtcentrale wordt ervoor gezorgd dat de opdrachten van het MIK en het MRCC gecoördineerd worden, zodat deze diensten, met het personeel en de middelen die hen ter beschikking staan, permanent in staat van paraatheid zijn en, indien nodig, gezamenlijk kunnen optreden.

Het Maritiem Reddings- en Coördinatie Centrum (MRCC) behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, is gevestigd in Oostende en voert o.a. de search and rescue (SAR) activiteiten uit zoals die ondermeer voorzien zijn in de internationale maritieme regelgeving. Het gaat voornamelijk om “safety” opdrachten. Het Maritiem Informatiekruispunt (MIK) is een relatief nieuwe structuur die langs federale kant wordt uitgebouwd en gevestigd is in de Marinebasis te Zeebrugge. De opdrachten zouden kunnen worden ondergebracht onder de noemer “security” en staan in verband met de federale opdrachten inzake openbare ordehandhaving (o.a. politie, douane, defensie, milieu ...)

Gelet op het feit dat het MIK nog in uitbouw is, zit de kustwachtcentrale die de samenwerking tussen MRCC en MIK zou moeten verzekeren, nog in een virtueel stadium. Beide structuren zijn wel met elkaar verbonden en informatie kan worden uitgewisseld. In het kader van een efficiënte, operationele samenwerking in de zeegebieden onder Belgische jurisdictie is dit een heel belangrijke stap die werd gezet. Beide structuren kunnen over informatie beschikken, die voor de andere nuttig is in operationele situaties. Informatiedoorstroming is van cruciaal belang voor het handhaven van de openbare orde en de veiligheid.

Het is mijn overtuiging dat er op de ingeslagen weg verder moet worden gegaan. De kustwachtcentrale moet verder worden uitgebouwd op het operationele vlak. Maar het mag daar zelf niet bij blijven, ik ben voor een stapsgewijze toekenning van meer opdrachten en zelfs het toekennen van bevoegdheden aan de kustwachtcentrale/ kustwachtstructuur. De bevoegdheden op zee zijn immers verspreid over diverse Federale Overheidsdiensten (cfr. verslag aan de Koning, K.B. 13 mei 2003 tot oprichting van een structuur Kustwacht, B.S. 17 juni 2003, blz. 32351) en Vlaamse overheidsdiensten (cfr. de opsomming van de partijen in het samenwerkingsakkoord dd. 8 juli 2005, B.S. 23 oktober 2006, blz. 56304). Een centralisatie rond een federale, en een Vlaamse zuil zou de duidelijkheid naar de vele gebruikers van de Noordzee ten goede komen. Trouwens het secretariaat van de Kustwacht heeft thans reeds het uitoefenen van de loketfunctie binnen haar opdracht (art. 19 van het samenwerkings-akkoord). Tot op heden is dit beperkt tot een doorgeeffunctie.

Een federaal en een Vlaams commissariaat voor de Noordzee, samenwerkend in een coördinerende structuur zou gezamenlijk een sterke Kustwacht kunnen vormen die de uitdagingen van het maritiem beheer van de Noordzee aankan en de

structuren sterker maakt naar onze buurlanden toe, maar tevens van enige betekenis kan zijn in een globalere Europese context. Dergelijke structuur zal er de eerste jaren niet tot stand komen, maar dat is de richting die we voor ogen moeten hebben bij het verder uitbouwen van het samenwerkingsverband tussen de federale en de Vlaamse overheid binnen de structuur Kustwacht.

IV. “The involvement of Ministers in operational decisions is not a practical option”

§ 1. Crisismanagement – materiële bevoegdheid

“The first is that incidents that threaten to cause or actually cause marine pollution are so many and so varied in their initial severity and in the speed with which they become more serious or less serious, that the involvement of Ministers in operational decisions is not a practicable option. Ministers are entitled to be kept informed in the case of more serious incidents and may subsequently be accountable to Parliament. However, whilst operations are in progress, they must stand aside, and be seen to stand aside, leaving operational control in the hands of the Secretary of State’s specially trained and appointed representatives. As in military operations, with which a serious incident has much in common, Ministers must back the man in control or sack him. Ministerial accountability in this context is not for operational decisions, but for the policies which were in place at the time of the incident, the degree of preparedness to respond to such an incident and the selection of the person or persons appointed to take operational control on behalf of the Minister.”¹⁰

Deze aanbeveling, opgemaakt door Lord Donaldson na de stranding van de Sea Empress in februari 1996 leidde tot de invoering van de functie van Secretary of State’s Representative of Sosrep in het Verenigd Koninkrijk. De Sosrep is een “salvage supremo”, die de eindcontrole uitoefent op de bergingsoperaties, handelend vanuit het doorslaggevend belang van het Verenigd Koninkrijk en haar milieu zonder verhaal bij enige hogere overheid.

In Frankrijk is de “préfet maritime” drager van het openbaar gezag. Hij is door de regering gedelegeerd en de rechtstreekse vertegenwoordiger van de Eerste minister en van elk van de ministers. De “préfet maritime” is de vertegenwoordiger van de Franse Staat op zee en is bekleed met “gezag” en niet alleen met “verantwoordelijkheid” in alle domeinen waartoe de acties van de staat op zee zich uitstrekken¹¹.

¹⁰ Lord Donaldson’s review of Salvage, Intervention and their Command and Control, maart 1999, blz. 4 te raadplegen via www.dft.gov.uk/pgr/shippingports/shipping_ele_commandantcontrol.

¹¹ Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif l’organisation de l’action de l’Etat en mer, J.O. n° 32 du 7 février 2004, page 2616, texte n° 4

In de inleiding werd reeds gesteld dat artikel 26§1 van het Samenwerkingsakkoord de gouverneur aanduidt als de coördinator van het “Rampenplan Noordzee”. Kan de inhoud van de opdracht van de gouverneur in noodsituaties gelijkgesteld worden met deze van de “Sosrep” of de “Préfet maritime”? Mijns inziens niet, de opdracht van de gouverneur is beperkt tot het coördineren, maar daardoor krijgt de gouverneur geen eigen beslissingsbevoegdheid. Meer zelfs het is een constante in deze materie dat alles dient te gebeuren met respect van de wettelijke bevoegdheden van de andere partners. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord haalt als tweede basisprincipe aan: “het respect van elke partij voor de wettelijke bevoegdheid van de andere partij”. Artikel 1.2. van het Rampenplan Noordzee zegt klaar en duidelijk dat het wordt aangenomen onverminderd de aan de diverse instanties wettelijk of reglementair toegewezen bevoegdheden (verantwoordelijkheden) en somt nog eens expliciet de bevoegdheden van een aantal partners op. Artikel 4.1.1. van het Rampenplan Noordzee stipuleert dat de gouverneur de algemene coördinator is. Hij is verantwoordelijk voor de globale coördinatie van alle interventies (in het bijzonder de interacties tussen land en zee).

Als coördinator van het Rampenplan Noordzee kan de gouverneur van West-Vlaanderen zich niet substitueren in de bevoegdheden van andere overheden. Hij dient in het Coördinatiecomité een consensus te bereiken tussen alle partners over de te nemen maatregelen, waarbij de facto de dienst tot wiens bevoegdheid de maatregel behoort haar veto hiertegen kan uitspreken.

Tot op heden heeft deze situatie zich in het Coördinatiecomité nog niet voorgedaan en werd er telkens in overleg een consensus bereikt, mede door het verantwoordelijkheidsgevoel en de goede samenwerking van alle partners. Maar in principe behoort dergelijk conflict tot de mogelijkheden.

In feite kan hier zelfs een zekere contradictie worden vastgesteld in het Rampenplan Noordzee. Artikel 1.1. bepaalt immers dat het de bedoeling is om zo snel mogelijk een coördinatie tot stand te brengen tussen de instanties die aan de hulpverlening deelnemen. Dit vergt een eenheid van bevel. Het Rampenplan Noordzee laat echter niet toe dat de gouverneur als coördinator instaat voor deze eenheid van bevel en de finale beslissingen treft die zich opdringen. Dit kan de positie van de overheid ten opzichte van de partijen betrokken bij een maritiem incident verzwakken, doordat de overheid zich in verspreide slagorde opstelt, daar waar juist een krachtig en eensgezind optreden van de overheid is vereist.

Een tweede contradictie kan worden teruggevonden in artikel 7.2.1. van het Rampenplan Noordzee. De laatste zin van de vijfde alinea luidt: “Indien de omstandigheden het noodzaken kan de gouverneur een ander vluchtoord aanduiden”. Dit gaat verder dan een loutere coördinatiebevoegdheid, maar is een reële bevoegdheid van de gouverneur om te beslissen in een maritieme aangelegenheid. Zoals aangehaald in de inleiding kan de wettelijke basis hiervan in vraag gesteld worden¹².

¹² Zie voetnoot 2

In artikel 19 van het Koninklijk Besluit dd. 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen is voorzien dat de gouverneur instaat voor de beleidscoördinatie wanneer de provinciale fase afgekondigd wordt. De materiële bevoegdheid die de gouverneur inzake noodplanning op land bezit, reikt derhalve verder dan zijn coördinatieopdracht op zee. Het lijkt mij aangewezen deze materiële bevoegdheid uit te breiden tot alle aspecten, die verbonden zijn aan rampen met betrekking tot de zee en de kustwateren (cfr. art. 26§2 van het samenwerkingsakkoord).

Deze bevoegdheid zou dan beperkt worden tot de incidenten zoals omschreven in artikel 3, 6° van het Samenwerkingsakkoord. Een incident is een gebeurtenis die minstens voldoet aan één van de volgende criteria:

- a. gevaar voor de openbare orde, personen of goederen meebrengt of kan meebrengen;
- b. schade aan het milieu veroorzaakt of kan veroorzaken;
- c. gevaar of belemmering voor de scheepvaart meebrengt of kan meebrengen.

Deze definitie ligt in de lijn van de omschrijving van het begrip noodsituatie in het Koninklijk Besluit van 16 februari 2006 (art; §2). Onder noodsituatie verstaat men elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of kan veroorzaken, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken.

Beide definities zijn gelijklopend en beperken de bevoegdheid van de gouverneur tot crisissituaties. De gouverneur als commissaris van de federale en de Vlaamse overheid (art. 59 provinciedecreet, art. 124 provinciewet) kan in deze crisissituatie alle bevoegdheden van de federale en de Vlaamse overheid met betrekking tot de zee in één hand verenigen. Hij zou alle maatregelen kunnen nemen om schade aan het milieu en/of hinder voor de scheepvaart te voorkomen c.q. te beperken. Zijn beslissingsbevoegdheid zou moeten gepaard gaan met het kunnen beschikken over de nodige middelen om zijn beslissingen te doen uitvoeren en aldus het mogelijke te doen om een bedreigende situatie op zee te bestrijden en weg te werken¹³.

In het in voetnoot geciteerde artikel heeft de heer Van Rompuy het over een “bestuurlijke overheid”. In deze context van de crisissituatie op zee, waar de gouverneur reeds via het samenwerkingsakkoord een wettelijke bevoegdheid gekregen heeft, is het om verwarring te vermijden (cfr. infra) misschien aangewezen om slechts de functie van gouverneur te vermelden. De gouverneur is een administra-

¹³ Cfr. E. VAN ROMPUY, Werkdocument inzake het vastleggen van het stramien voor het ontwikkelen van bepaalde operationele plannen voor incidenten respons in het kader van het samenwerkingsakkoord Kustwacht en het daartoe instellen van een bestuurlijke overheid, 7 mei 2006, blz. 4 en 7, niet gepubliceerd.

tieve overheid¹⁴. Het gaat niet om de uitbreiding in globo van de territoriale bevoegdheid van de gouverneur, maar de toekenning van een materiële bevoegdheid aan de gouverneur buiten zijn territoriale gebiedsomschrijving die normaliter beperkt is tot het grondgebied van de provincie.

Op deze wijze zou ook de positie van de On Scene Commander (OSC) duidelijker worden. In het Rampenplan Noordzee is (punt 4.21.) voorzien dat op verzoek van de Algemene Coördinator COMOPSNV (Commando van de Marinecomponent) een officier van de Marinecomponent aanduidt als OSC. Deze OSC staat onder het operationeel commando van COMOPSNV. De taken van de OSC op zee zijn:

- het hoogste gezag van het Koninkrijk België uitoefenen ter plaatse;
- buiten de grenzen van de territoriale zee en de EEZ, de rechten van België uitoefenen in toepassing van de wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende maatregelen in volle zee in geval van een ongeval dat verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben en van de wet van 6 augustus 1982 houdende goedkeuring van het Protocol van 1973 betreffende maatregelen in volle zee in geval van verontreiniging door stoffen, andere dan oliën;
- indien nodig, op initiatief van de betrokken ministeries, de bevoegdheden van deze ministeries bij volmacht uitoefenen op zee.

De OSC, die thans een diffuus geformuleerde functie heeft, zou dan de vertegenwoordiger van de gouverneur op de plaats van het incident worden en derhalve slechts verantwoordelijk zijn aan de gouverneur als verantwoordelijke voor de bestrijding van de noodsituatie op zee.

Er is evenwel nog een addertje onder het gras in de vorm van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (B.S. 12 maart 1999. Ed. 2. blz. 8033). Artikel 35 bepaalt immers dat de overheid met bevoegdheid op zee (cfr. infra), wanneer toegelaten wordt dat de veroorzaker van een verontreiniging zijn eigen interventiemiddelen ontplooit, belast blijft met de coördinatie van de interventie ter plaatse en toezicht houdt op de operaties. De wet is enkel van toepassing op de bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en derhalve zou deze bevoegde overheid slechts mogen instaan voor de coördinatie en het toezicht op dit aspect. Maar naar de eenheid van bevel schept dit geen duidelijke situatie noch voor de overheid noch voor de andere betrokkenen bij dergelijke incidenten.

Bij de uitoefening van deze bevoegdheid zou de gouverneur uiteraard bijgestaan worden door een maritiem crisiscomité met vertegenwoordigers van de diverse federale en Vlaamse overheden met bevoegdheid op zee. Potentiële conflicten op basis van diverse regelgeving zou daar moeten kunnen uitgeklaard worden.

¹⁴ J. VANDE LANOTTE, *Inleiding tot het Publiek Recht, deel 2. Overzicht van het publiek recht*, 1994, Brugge, die Keure, blz. 449.

§ 2. *Maritiem management – territoriale bevoegdheid.*

In het kader van het bestrijden van noodsituaties op zee zou aan de gouverneur van West-Vlaanderen een bevoegdheid kunnen worden toegekend die ruimer is dan de huidige coördinatiebevoegdheid en ook de bevoegdheid inhoudt om de beslissingen te nemen die zich opdringen om de noodsituatie op een efficiënte wijze te beheersen. Wordt de gouverneur daardoor de “bestuurlijke overheid op zee”?

Primordiale vraag die zich hierbij stelt is “wat is een bestuurlijke overheid”?

In het “Overzicht van het Belgisch Administratief recht” komt het begrip bestuurlijke overheid niet voor, wel administratieve overheid bij de Raad van State, die enkel kennis kan nemen van annulatieberoepen gericht tegen besluiten van Belgische administratieve overheden¹⁵.

Wat er precies moet worden verstaan onder administratieve overheid blijkt niet uit de wetgeving, maar werd door de rechtsleer en de rechtspraak van de Raad van State ontwikkeld. In de rechtsleer is het begrip onder meer als volgt omschreven geworden: “het karakter van administratieve overheden... bezitten de niet onder de rechterlijke of onder de wetgevende macht assorderende instellingen of lichamen die door de openbare macht zijn opgericht om in een openbare dienst of in een dienst van openbaar nut te voorzien, waarvan die macht de organisatie regelt en de werkwijze of de statuten bepaalt en kan wijzigen, en waaraan de bevoegdheid is opgedragen om beslissingen vast te stellen die uitwerking hebben ten aanzien van derden¹⁶.”

Daarnaast wordt ook het begrip “bevoegde overheid” gebruikt.

Artikel 3 Definitions k van de Monitoringsrichtlijn geeft als definitie van “competent authorities”: “means the authorities and organizations designated by Member States to receive and pass on information reported pursuant to this Directive”. In artikel 20 van de Monitoringsrichtlijn is er geen sprake van een bevoegde overheid, maar dit komt wel aan bod in het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Monitoringsrichtlijn. Artikel 20 zou worden gewijzigd en in punt 2 zou worden opgenomen: “De toelating van een schip in nood tot een toevluchtsoord geschiedt op grond van een voorafgaande beoordeling van de omstandigheden en een beslissing van een onafhankelijke, door de lidstaat aangewezen bevoegde instantie”. Intussentijd blijkt dat het woord “onafhankelijke” reeds geschrapt is. Bij de bespreking van de wijziging van artikel 20 van de Monitoringsrichtlijn suggereerde de UK volgende zin: “The competent authority must be constituted in such a way that, during incident’s, it alone has the power to take decisions and neither Ministers, nor officials

¹⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 17^e editie 2006, Kluwer, blz. 972 e.v.

¹⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, o.c., blz. 972

of “the Member State’s administration may intervene in the competent”¹⁷. De verwijzing naar de Sosrep¹⁸ is duidelijk.

In het kader van deze vooropgestelde wijziging van de Monitoringsrichtlijn is het van het grootste belang dat er een invulling gegeven wordt aan het begrip “bevoegde overheid”.

Het begrip ‘overheid met bevoegdheid op zee’ komt ook voor in de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Artikel 2, 12 definieert “overheid met bevoegdheid op zee” als: elke waterschout, elke agent van de zeevaartpolitie, elke gezagvoerder van een patrouillevaartuig, elke ambtenaar of agent van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee, elke daartoe door zijn hiërarchische overste gemandateerde officier of onderofficier van de Marine en elke door de minister aangewezen beëdigde ambtenaar”.

Aan deze overheid met bevoegdheid op zee worden uitgebreide bevoegdheden toegekend (cfr. art. 23§1, art. 24§1), die gaan in de richting van de opdracht die aan de hogervermelde bevoegde overheid in het kader van de Europese regelgeving zou gegeven worden.

Artikel 31§1 stelt dat bij een ernstig en dreigend gevaar voor aantasting, hinder of verstoring van het mariene milieu, de overheid met bevoegdheid op zee (cfr. de definitie in art. 2, 12) overgaat tot het voorstellen van de noodzakelijke opvoedingen, volgens de wijze die zij het meest geschikt acht. Zij stelt de bevoegde ministers en de gouverneur van de provincie waar de opvoedingen plaatsvinden, hiervan onmiddellijk in kennis. In toepassing van artikel 31§2 neemt de gouverneur alle opvoedingmaatregelen die hij nodig acht, stelt de minister die de Binnenlandse Zaken tot zijn bevoegdheid heeft, ervan in kennis en waakt erover dat onmiddellijk gevolg wordt gegeven aan deze maatregelen, desnoods door een beroep te doen op de openbare macht.

Het is duidelijk dat de gouverneur van West-Vlaanderen niet is opgenomen in de lijst van de overheid met bevoegdheid op zee zoals die voorkomt in de wet op het mariene milieu. Nochtans is de provinciegouverneur bekleed met de hoedanigheid van officier van bestuurlijke politie¹⁹. Maar als gouverneur, zoals trouwens alle gouverneurs, dient hij in zijn provincie alle opvoedingmaatregelen te nemen die hij nodig acht en die voorgesteld werden door de overheid met bevoegdheid op zee.

¹⁷ Voorstel van Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2002/59/EG betreffende de invoering van een communautair monitorings- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart (COM (2005) 0589-6-0004/2006-2005/0239 (COD) te raadplegen via http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm? CL=en&DosId=193761

¹⁸ Zie hoofdstuk 4.1. blz. 10

¹⁹ Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992, artikel 4

De begrippen bestuurlijke/administratieve overheid, bevoegde overheid, overheid met bevoegdheid op zee moeten betere gedefinieerd worden, zodat er duidelijkheid ontstaat omtrent de opdracht, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden die met die functie gepaard gaan. Ik ben evenwel van oordeel dat er, gelet op de evolutie van de internationale en nationale wetgeving en gelet op het intensievere gebruik van de maritieme ruimte er nood is aan één instantie (cfr. punt 3.2) en misschien wel één commissaris voor de Noordzee, één gouverneur voor de blauwe provincie, die een territoriale (algemene) bevoegdheid heeft voor maritieme aangelegenheden. Op dit vlak zullen er wel veel kapers op de kust zijn, die deze buit willen binnenhalen. Misschien is de gouverneur van West-Vlaanderen wel zelf één van deze kapers. De rechtsfiguur “gouverneur” lijkt mij wel een mogelijke oplossing voor deze problematiek. Daarbij stelt zich dan niet de vraag of het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen wordt uitgebreid. Wat immers juridisch niet haalbaar is (cfr. 3.1. blz 6). Het is de dubbele functie van de gouverneur, als commissaris van de federale en Vlaamse regering, die een meerwaarde biedt.

V. Conclusie

Met dit referaat heb ik gepoogd, vanuit mijn praktijkervaring met het maritiem gebeuren, een aantal heikele punten aan te kaarten. Ik ben er mij bewust van dat ik de materie niet in al haar aspecten en finesses heb ontleed. Misschien zijn er een aantal controversiële standpunten, maar “du choc des opinions jaillit la vérité”. Het is immers mijn bedoeling het debat aan te zwengelen. Debat dat onder andere gevoerd kan worden over volgende punten.

Er is nood aan een gecoördineerde en geïntegreerde maritieme wetgeving, ook op het vlak van het maritieme publiekrecht.

Een kenniscentrum maritiem recht, waar overheid, universiteit en privésector in participeert, brengt een meerwaarde mee voor alle actoren in het maritieme werkveld.

Het is van belang dat bij de debatten die zijn opgestart in verband met een nieuwe staatshervorming ook het maritieme aspect niet uit het oog wordt verloren.

De structuur Kustwacht zoals deze thans geconcipieerd is moet verder worden uitgebouwd tot het convergentiepunt van de federale en Vlaamse bevoegdheden in de zeegebieden onder Belgische jurisdictie.

Er is nood aan een verantwoordelijke instantie die, zeker in crisissituaties, maar ook daarbuiten kan optreden als administratieve overheid met ruime bevoegdheden.

Met deze overwegingen hoop ik ertoe bij te dragen dat België als maritieme natie meevaart bij de koplopers inzake adequate en efficiënte maritieme wetgeving.