

Voorontwerp van decreet houdende instemming met het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL), opgemaakt te Londen op 2 november 1973, en met de wijzigingen aan dat verdrag

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Doel van het ontwerp van instemmingsdecreet

Het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL), opgemaakt te Londen op 2 november 1973, en zijn protocollen kennen een vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor de technische regels die in de bijlagen bij het verdrag vervat zitten. Omdat er rechtsonzekerheid is ontstaan omtrent de opnemings in de Belgische interne rechtsorde van een aantal wijzigingen, voorziet dit ontwerp van decreet in een regeling voor alle wijzigingen uit het verleden en voor de wijzigingen die in de toekomst zouden worden aangenomen.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling '1. De belangen van de Vlaamse samenleving worden internationaal goed behartigd', sub '1.3 Vlaanderen is gericht aanwezig in multilaterale organisaties' uit de beleidsnota 2014-2019 Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

De Internationale Maritieme Organisatie (hierna 'IMO' genoemd) werd opgericht door een verdrag dat op 6 maart 1948 in Genève werd aangenomen (instemming bij wet van 26 juni 1951, Belgisch Staatsblad 6 maart 1952 en 19 juni 1959), toen nog onder de naam Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie. Sinds de oprichting van deze organisatie werden onder haar auspiciën talrijke verdragen en protocollen aangenomen inzake diverse aangelegenheden met betrekking tot schepen en de zeevaart.

De werkzaamheden van de IMO hebben betrekking op federale en gewestelijke bevoegdheden, waarbij, gelet op de geografie, uiteraard voornamelijk het Vlaamse Gewest betrokken zal zijn. Hoewel de organisatie niet is opgenomen in de bijlage bij het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden (Belgisch Staatsblad 19 november 1994), moet de federale overheid op grond van artikel 92bis, §4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Belgisch Staatsblad 15 augustus 1980) overleg plegen met de betrokken regeringen voor de voorbereiding van onderhandeling en beslissingen, en voor het opvolgen van de werkzaamheden van de IMO. Dit gebeurt ook in de praktijk en vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid maken in de regel deel uit van de Belgische delegaties voor bijeenkomsten van de organisatie.

Binnen de IMO kwam een groot aantal belangrijke verdragen tot stand, met talrijke bijlagen die gespecialiseerde en technische voorschriften bevatten. Die bijlagen verwijzen bovendien ook naar een steeds toenemend aantal gespecialiseerde technische codes, aangenomen door de IMO onder de vorm van resoluties. Die technische bijlagen en codes zijn heel omvangrijk en vereisen bovendien veelvuldige wijzigingen om ze aan te passen aan de snelle technologische evolutie in de scheepvaart. Eén van die verdragen is MARPOL, het Internationaal Verdrag van 2 november 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen. Gelet op zijn aard is dit een gemengd verdrag. MARPOL zelf en het wijzigende protocol van 1978 dateren van vóór de vierde staatshervorming van 1993, die de internationale bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten regelde. Maar het latere protocol van 1997 werd overeenkomstig de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (Belgisch Staatsblad 17 december 1996) ook door het Vlaams Parlement goedgekeurd bij decreet van 23 december 2005 (Belgisch Staatsblad 21 februari 2006).

Normaal gesproken wordt een internationaal verdrag gewijzigd door de aanneming van een wijzigend verdrag of protocol. Een dergelijke werkwijze brengt met zich mee dat staten telkens het wijzigende verdrag of protocol moeten ratificeren om uitwerking te verlenen aan de wijzigingen. Deze werkwijze is echter onverenigbaar met de noodzaak om de betrokken verdragen en protocollen frequent te wijzigen. Niet alleen zou ze resulteren in achterstand van de regelgeving, ze zou ook een onwerkbaar fragmentatie van de regelgeving en de partijen bij een verdrag of protocol veroorzaken. Om dat te vermijden hebben de betrokken verdragen en protocollen van de IMO meestal vereenvoudigde wijzigingsprocedures ingesteld. Voor MARPOL is dat artikel 16. Een bijzonder kenmerk van die procedures is de automatische inwerkingtreding van de wijzigingen tegenover alle partijen bij het betrokken verdrag of protocol. Dit op basis van stilzwijgende instemming en door verloop van een bepaalde termijn, zonder dat de betrokken partijen de aangenomen wijziging hoeven te ratificeren.

Theoretisch is het zo dat de vereenvoudigde wijzigingsprocedures van de betrokken verdragen en protocollen, en dus ook die van MARPOL, voorzien in de mogelijkheid voor een staat om verzet aan te tekenen tegen een bepaalde wijziging zodat deze niet voor hem in werking treedt. Op dit punt verdient het echter gepreciseerd te worden dat dergelijke mogelijkheid van verzet tegen een wijziging eerder de bedoeling heeft om, in gevallen waar het blijkt dat de toepassing van een gewijzigde regel onoverkomelijke praktische problemen met zich mee zou brengen, alsnog te beletten dat de aangenomen wijziging in werking zou treden tegen om het even welke staat doordat een vooraf bepaald substantieel aantal staten zich verzet tegen de wijziging. Daarbuiten is het verzet door een afzonderlijke staat enkel van theoretische aard. Gezien het internationaal karakter van het maritiem vervoer is het niet wenselijk om zonder zeer gegronde redenen afbreuk te doen aan de internationale juridische en technische uniformiteit die door de betrokken verdragen en protocollen wordt geboden. Bovendien zouden in de praktijk de schepen die de vlag voeren van een staat die een bepaalde wijziging niet aanvaardt, dat gewijzigde voorschrift toch moeten naleven omdat ze havens aandoen van andere staten die de betrokken wijziging wel hebben aanvaard.

Krachtens artikel 167 van de Grondwet hebben verdragen pas gevolg in onze interne rechtsorde nadat zij de instemming van de bevoegde wetgevende vergaderingen hebben verkregen. De aard en de termijnen van de vereenvoudigde wijzigingsprocedures, vastgesteld door de betrokken verdragen en protocollen, zijn er echter niet mee gebaat dat voor elke afzonderlijke wijziging, die op basis van deze wijzigingsprocedures wordt aangenomen, de instemming van het Vlaams Parlement en van de andere bevoegde parlementen zou moeten bekomen worden. Dat heeft er toe geleid dat er rechtsonzekerheid is ontstaan over de opneming in de Belgische interne rechtsorde van een aantal wijzigingen. Zo bijvoorbeeld kan verwezen worden naar een vonnis van de correctionele rechtbank van Brugge van 9 december 2008 dat evenwel later werd

hervormd door de 10^{de} kamer van het Hof van Beroep te Gent, bij arrest van 11 juni 2010 (Tijdschrift voor Milieurecht 2011, blz. 275-280). Deze zaak betrof een olielozing door een schip, waar in eerste aanleg de rechter de vrijspraak had bevolen omdat de wijziging aan één van de bijlagen van MARPOL, waardoor de strengere 15 ppm-norm (parts per million) in de plaats was gekomen van de 100 ppm-norm inzake olieverontreiniging op zee, niet uitdrukkelijk parlementair was goedgekeurd en evenmin was bekendgemaakt.

Het voorliggende ontwerp van decreet strekt dan ook tot de instemming door het Vlaams Parlement met de wijzigingen aan MARPOL die aangenomen worden op basis van de daarin ingestelde vereenvoudigde wijzigingsprocedure, zowel voor die uit het verleden als voor die in de toekomst, op een wijze die afgestemd is op de aard en de kenmerken van deze vereenvoudigde wijzigingsprocedure. Aldus wordt vermeden dat voor elke wijziging een apart instemmingsdecreet nodig is. Dit decreet vult, wat het Vlaamse Gewest betreft, de wet van 27 mei 2014 tot instemming met bepaalde wijzigingen van verscheidene internationale akten aangenomen onder de auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie (Belgisch Staatsblad 17 juni 2014, ed. 2, add. 25 augustus 2014) aan, waarin die instemming reeds voor de federale aspecten voor dit gemengde verdrag gegeven werd.

Op grond van artikel 4, 4^o, van de wet van 24 april 2014 betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart (Belgisch Staatsblad 16 mei 2014) worden deze wijzigingen voortaan bekendgemaakt door middel van een bericht in het Nederlands en het Frans in het Belgisch Staatsblad. Dat bericht maakt melding van de aanneming door de IMO van de wijziging en de inwerkingtreding van de wijziging ten aanzien van België, zonder dat de tekst van de betrokken wijziging zelf wordt gepubliceerd. Het preciseert telkens op welke manier de integrale versie van de betrokken internationale normen kan worden geraadpleegd.

3. Inhoud

Het Internationaal Verdrag van 2 november 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL) is de belangrijkste internationale overeenkomst inzake het voorkomen van vervuiling van het mariene milieu door schepen in het kader van hun reguliere operaties (bijv. ladingsresten, resten van brandstof en smeerolie, afvalwater, vuilnis, luchtverontreiniging) of bij ongevallen. Het werd op 2 november 1973 door de IMO aangenomen.

Het protocol van 1978 was een antwoord op een toename van ongevallen met tankers in de periode 1976-1977. Aangezien het oorspronkelijk verdrag op dat ogenblik nog niet in werking was getreden, versmolten het moederverdrag en het protocol tot één instrument dat op 2 oktober 1983 in werking trad (voor België gebeurde de instemming bij wet van 17 januari 1984).

In 1997 werd een nieuw protocol aangenomen dat het verdrag amendeerde en een nieuwe bijlage VI toevoegde, die op 19 mei 2005 in werking trad (instemming door België is gebeurd bij wet van 15 juni 2004; door Vlaanderen werd instemming verleend op 23 december 2005).

Doorheen de jaren zijn er tot nu toe 81 wijzigingen, via resolutie, aangebracht aan MARPOL.

Het MARPOL-verdrag bevat regels die verontreiniging door schepen voorkomen en beperken en omvat momenteel zes afzonderlijke bijlagen:

- bijlage I: regels voor het voorkomen van verontreiniging door olie;

- bijlage II: regels voor het beperken van verontreiniging door schadelijke vloeibare stoffen in bulk;
- bijlage III: regels voor het voorkomen van verontreiniging door schadelijke stoffen die in verpakte vorm over zee worden vervoerd;
- bijlage IV: regels voor het voorkomen van verontreiniging door afvalwater van schepen;
- bijlage V: regels voor het voorkomen van vervuiling door afval van schepen;
- bijlage VI: regels voor het voorkomen van luchtvervuiling door schepen.

4. Vastlegging gemengd karakter en ondertekening

In zijn vergadering van 17 juli 2009 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter vast van het MARPOL-verdrag van 1973 en van het protocol van 1978 bij dit verdrag. Eerder al, op 22 maart 2002, had de WGV het gemengd karakter van het MARPOL-protocol van 1997 vastgelegd. Zowel de federale overheid als de gewesten zijn dus bevoegd verklaard.

Op de vergadering van de WGV van 17 juli 2009 had de FOD Mobiliteit en Vervoer ook voorgesteld "dat de gewesten een instemmingsprocedure starten voor de wijzigingen van het MARPOL-verdrag van 1973, het MARPOL-Protocol van 1978 en 1997, waarbij zij voor toekomstige wijzigingen gebruikmaken van dezelfde instemmingsformule als deze van de federale Staat." Het verslag van deze vergadering werd door de WGV definitief goedgekeurd op 29 oktober 2009, waarna het door de ICBB, via de schriftelijke procedure, stilzwijgend op 1 maart 2010 werd bekrachtigd.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel verduidelijkt dat het decreet een gewestbevoegdheid regelt, meer bepaald de bescherming van het leefmilieu, als vermeld in artikel 6, §1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 2

Door dit artikel wordt ingestemd met MARPOL en alle bestaande wijzigingen ervan, zowel degene die bij protocol van 1978 en 1997 zijn aangebracht als degene die via de vereenvoudigde wijzigingsprocedure op grond van artikel 16 van het verdrag zijn doorgevoerd. Voor de leesbaarheid van de regelgeving zijn MARPOL (onder 1°) en de beide protocollen (onder 2° en 3°) ook uitdrukkelijk in het decreet opgenoemd, hoewel zij zowel op internationaal niveau als in de Belgische rechtsorde reeds in werking zijn getreden. De reeds doorgevoerde wijzigingen in het protocol van 1978 (onder 4°) en het protocol van 1997 (onder 5°) zijn verduidelijkt in de hoofdstukken 1 en 2 van de bijlage, met telkenmale verwijzing naar de concrete resoluties die in het kader van de IMO zijn aangenomen.

Artikel 3

In tegenstelling tot de wijzigingen uit het verleden aan MARPOL, die de protocollen van 1978 en 1997 hebben aangebracht, en waarover het in artikel 2 gaat, handelt artikel 3 over de toekomstige wijzigingen die volgens de vereenvoudigde wijzigingsprocedure uit artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973 zullen worden aangenomen.

Behalve wanneer het Vlaams Parlement er zich uitdrukkelijk tegen verzet heeft overeenkomstig het bepaalde in het derde lid, zullen deze wijzigingen volkomen gevolg

hebben. Dit verklaart in het eerste lid de toevoeging van de zinsnede: "Onder voorbehoud van het derde lid". De stilzwijgende instemming met de vereenvoudigde verdragswijzigingen neemt daarmee een voorwaardelijk karakter aan.

Elke door de IMO aangenomen wijziging aan de MARPOL-protocollen moet de Vlaamse Regering ter kennis brengen van het Vlaams Parlement. Aan deze kennisgevingsplicht zal ze voldoen "zodra ze in kennis is gesteld van de aanneming ervan". De Vlaamse Regering zal daarom onverwijld -zonder dralen- een aangenomen verdragswijziging onder de aandacht brengen van het Parlement, althans voor zover zijzelf hiervan in kennis is gesteld.

In haar mededeling aan het Parlement moet de Vlaamse Regering uitdrukkelijk aangeven wat de termijn is waarbinnen het Parlement nog op nuttige wijze bezwaar kan maken. Rekening houdende met deze termijn, doch ten laatste één maand voor het verstrijken van de verzetstermijn die door de wijziging zelf wordt voorzien, kan het Vlaams Parlement er zich desgevallend tegen verzetten dat een wijziging, door de Protocollen van 1978 en 1997, aan het Internationaal Verdrag van 1973 volkomen gevolg zal hebben. Als het Parlement zich binnen de vastgestelde termijn verzet tegen een voorgestelde verdragswijziging, wordt de voorafgaande instemming opgeheven en heeft de verdragswijziging, bij gebrek aan parlementaire goedkeuring, internrechtelijk geen gevolgen. Telkens wanneer het Vlaams Parlement zich dus verzet tegen een voorgestelde MARPOL-wijziging, moet de Vlaamse Regering bezwaar aantekenen tegen dit voorstel om te vermijden dat het Vlaamse Gewest internationaalrechtelijk gebonden zou zijn door deze wijziging.

Artikel 4

Aangezien de instemming met het protocol van 1997 voortaan vervat zit in artikel 2, 3°, van dit decreet, heft artikel 4 het instemmingsdecreet van 23 december 1995 op.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en
Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE