Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu

Overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België



An Cliquet

Proefschrift tot het behalen van graad van doctor in de rechten

Promotor Prof. Dr. E. Somers
Co-promotor Prof. Dr. E. Kuijken

2000
Universiteit Gent

Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu

Overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België

6450

An Cliquet

Proefschrift tot het behalen van graad van doctor in de rechten

Promotor Prof. Dr. E. Somers
Co-promotor Prof. Dr. E. Kuijken

2000
Universiteit Gent

VLIZ (vzw)
VLAAMS INSTITUUT VOOR DE ZEE
FLANDERS MARINE INSTITUTE
Oostende - Belgium

Gekopieerd op gerecycleerd papier

Foto's: Kris Decleer

Foto 1 (voorpagina): Baai van Heist; **foto 2** (deel I): bultrug, noordoosten van de Verenigde Staten; **foto 3** (deel II): Baai van Heist; **foto 4** (deel III): Baai van de Mont-St.-Michel, Frankrijk; **foto 5** (besluiten): Westhoekreservaat, De Panne; **foto 6** (bibliografie): Baai van Heist; **foto 7** (bijlage): Bretagne.

"How inappropriate to call this planet Earth,
when clearly it is Ocean"

Arthur C. Clarke

INHOUD

Inhoud i

Afkortingen xii

INLEIDING 1

DEEL I. ECOLOGISCHE EN MILIEUETHISCHE ACHTERGRONDEN

HOOFDSTUK 1. ECOLOGISCHE ACHTERGRONDEN 4

I. ECOLOGISCHE BEGRIPSVERDUIDELIJKING 4

1. Natuur 4
2. Ecosysteem 5
3. Habitat/biotoop 6
4. Organisme/soort 7
5. Biodiversiteit 9

II. BESCHRIJVING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 11

1. Geografische afbakening 11
2. Topografie en pedologie van de zeebodem 13
3. Ecologische zones 15
4. Ecologische processen 16

III. BIODIVERSITEIT IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 23

1. Algemeen overzicht 23
2. Ecosysteemdiversiteit in het mariene en kustzonemilieu 26
3. Soortendiversiteit in het mariene en kustzonemilieu 33

IV. BELANG VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 42

V. AANTASTING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 44

1. Oorzaken van aantasting 44
   1.1. Algemeen overzicht 44
   1.2. Overexploitatie 46
   1.3. Verontreiniging 48
   1.4. Inbreng van vreemde soorten 49
   1.5. Fysieke bedreigingen 50
   1.6. Globale atmosferische veranderingen 51
2. Effecten van aantasting voor enkele soortengroepen in de Noordzee 52

VI. BESLUIT INZAKE ECOLOGISCHE ACHTERGRONDEN 55

HOOFDSTUK 2. MILIEUETHISCHE ACHTERGRONDEN EN JURIDISCHE IMPLICATIES 57

I. WAARDE VAN DE NATUUR IN DE MILIEUETHIEK 57

1. Inleiding 57
2. Bron van waardetoekenning en redenen voor het waarderen van de natuur 59
3. Inhoud van het waarderen van de natuur 63
4. Gevolgen van het waarderen 64
   4.1. Onderscheid tussen mens en niet-mens 64

4.2. Juridische gevolgen van het uitbreiden van de morele cirkel 65

II. Waarde van de natuur in het recht 68

1. Inhoud van het waarderen van de natuur in het recht 68
2. Redenen voor het waarderen van de natuur in het recht 71

III. Besluit inzake milieuethische beschouwingen en juridische implicaties 75

DEEL II. JURIDISCHE ACHTERGRONDEN

HOOFDSTUK 3. JURIDISCHE AFBAKENING VAN HET NATUURBEHOUD 77

I. Betekenis van het begrip natuurbehoud in het recht 77

1. Algemene omschrijving van het begrip natuurbehoud 77
2. Betekenis van het begrip natuurbehoud in het internationaal recht 77
3. Betekenis van het begrip natuurbehoud in het nationaal recht 81

II. Natuurbehoudsrecht 83

1. Natuurbehoudsrecht als onderdeel van het milieurecht 83
2. Deelmaatregelen in het natuurbehoudsrecht 84
3. Onderscheid tussen natuurbehoud en duurzame ontwikkeling 86
4. Onderscheid tussen natuurbehoud en geïntegreerd kustzonebeheer 89

III. Besluit inzake de juridische afbakening van het natuurbehoud 92

HOOFDSTUK 4. JURIDISCHE AFBAKENING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 94

I. Mariene rechtsgebieden in het internationaal zeerecht 94

1. Afbakening van mariene rechtsgebieden 94
2. Basislijn 95
3. Interne wateren 98
   3.1. Afbakening van de interne wateren 98
   3.2. Rechtsregime van de interne wateren 99
4. Territoriale zee 100
   4.1. Afbakening van de territoriale zee 100
   4.2. Rechtsregime van de territoriale zee 102
5. Zeestraten 105
6. Functionele mariene zones 105
   6.1. Aansluitende zone 106
   6.2. Visserijzone 107
7. Exclusieve economische zone 107
   7.1. Afbakening van de exclusieve economische zone 107
   7.2. Rechtsregime van de exclusieve economische zone 108
8. Continentaal plat 109
   8.1. Afbakening van het continentaal plat 109
   8.2. Rechtsregime van het continentaal plat 110
9. Diepzeebodem 111
10. Volle zee 111

II. Juridische begripsverduidelijking van kustzone 114

1. Algemene omschrijving van het begrip kustzone 114
2. Betekenis van het begrip kustzone in het internationaal recht 114
3. Betekenis van het begrip kustzone in het nationaal recht 116

III. Bevoegdheidsverdeling in de Belgische kustzone 121

1. Bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid 121
   1.1. Territoriale bevoegdheidsverdeling 121

1.2. Materiële bevoegdheidsverdeling ... 122
2. Bevoegde diensten ... 126
2.1. Federale staat ... 126
2.2. Vlaamse Gewest ... 127
2.3. Provincie ... 128
2.4. Gemeenten ... 128
3. Knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling ... 129
3.1. Knelpunten ... 129
3.2. Mogelijke oplossingen en knelpunten hierbij ... 130
4. Samenwerking in de Belgische kustzone ... 132
4.1. Mogelijkheden tot samenwerking ... 132
4.2. Naar een samenwerkingsovereenkomst inzake geïntegreerd kustzonebeleid ... 134
4.2.1. Doelstelling ... 134
4.2.2. Betrokken partijen ... 135
4.2.3. Draagwijdte ... 135
4.2.4. Toepassingsgebied ... 137
4.2.5. Uitwerking van een geïntegreerd beleid ... 137
4.2.6. Structuren ... 139

IV. Besluit inzake de juridische afbakening van het mariene en kustzonemilieu ... 141

HOOFDSTUK 5. JURIDISCH STATUUT VAN DE NATUUR ... 143

I. Natuurlijke rijkdommen onder soevereiniteit en onder soevereine rechten ... 143

1. Principe van de soevereiniteit en van soevereine rechten ... 143
2. Verplichtingen in het internationaal recht ... 145
3. Gedeelde natuurlijke rijkdommen ... 148

II. Natuurlijke rijkdommen als gemeenschappelijk bezit ... 151

1. Principe van de vrije toegang ... 151
2. Verplichtingen in het internationaal recht ... 152

III. Gemeenschappelijk erfgoedregime ... 156

1. Wettelijk regime van het gemeenschappelijk erfgoed ... 156
2. Naar een uitbreiding van het gemeenschappelijk erfgoedregime? ... 158

IV. Besluit inzake het juridisch statuut van de natuur ... 162

DEEL III. INTERNATIONAAL EN NATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT VAN TOEPASSING OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

HOOFDSTUK 6. ALGEMEEN OVERZICHT VAN HET NATUURBEHOUDSRECHT ... 163

I. Internationaal natuurbehoudsrecht ... 163

1. Internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op zee ... 163
1.1. Walvisvaartverdrag ... 163
1.2. Internationaal natuurbehoudsrecht in de Noordzee ... 164
1.2.1. Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag ... 164
1.2.2. ASCOBANS-Verdrag ... 165
1.2.3. Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee ... 167
1.2.4. Noordzeeverklaringen ... 167
1.3. Internationaal natuurbehoudsrecht in andere mariene regio's ... 168
1.3.1. UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen ... 168
1.3.1.1. Inleiding ... 168
1.3.1.2. Middellandse Zee ... 169
1.3.1.3. Oost-Afrika ... 170
1.3.1.4. Zuidoostelijke Stille Oceaan ... 170
1.3.1.5. Caribische regio ... 171

1.3.2. Verdrag van Helsinki ... 171
1.3.3. ACCOBAMS-Verdrag ... 172
1.3.4. Antarctisch verdragensysteem ... 173
2. Internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op het land en de land/zee interactie ... 174
2.1. Mondiale natuurbehoudsverdragen ... 174
2.1.1. Ramsar-Verdrag ... 174
2.1.2. Werelderfgoedverdrag ... 176
2.1.3. CITES-Verdrag ... 178
2.1.4. Verdrag van Bonn ... 179
2.1.5. Biodiversiteitsverdrag ... 180
2.2. Regionale natuurbehoudsverdragen ... 182
2.2.1. Verdrag van Bern ... 182
2.2.2. Benelux-overeenkomsten inzake natuurbehoud ... 183
2.3. Natuurbehoudsrecht van de Europese Gemeenschap ... 184
2.3.1. Vogelrichtlijn ... 184
2.3.2. Habitatrichtlijn ... 185
2.3.3. CITES-Verordening ... 186

II. NATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT ... 188

1. Natuurbehoudsrecht van toepassing op zee ... 188
2. Natuurbehoudsrecht van toepassing op het land ... 189

HOOFDSTUK 7. BEGINSELEN EN PLANNING VAN HET NATUURBELEID ... 192

I. BEGINSELEN VAN HET NATUURBELEID ... 192

1. Algemene omschrijving ... 192
2. Beginselen in internationaal en nationaal recht ... 192
2.1. Beginsel van preventief handelen ... 192
2.2. Voorzorgsbeginsel ... 194
2.3. Beginsel van duurzaam gebruik ... 201
2.4. Beginsel van een hoog beschermingsniveau ... 203
2.5. *Standstill*-beginsel ... 204
2.6. Beginsel van de brongerichte aanpak ... 205
2.7. Integratiebeginsel ... 206
2.8. Beginsel dat de vervuiler/veroorzaker betaalt ... 206
2.9. Herstelbeginsel ... 208
3. Rechtsgevolgen van beginselen ... 209

II. NATUURBELEIDSPLANNING ... 212

1. Algemene omschrijving ... 212
1.1. Betekenis ... 212
1.2. Onderscheid met andere plannen ... 212
1.3. Rechtsgrond en rechtsgevolgen ... 213
2. Internationale verplichtingen inzake natuurbeleidsplanning ... 214
3. Nationale natuurbeleidsplanning ... 215
3.1. Federale wetgeving inzake natuurbeleidsplanning ... 215
3.2. Vlaamse wetgeving inzake natuurbeleidsplanning ... 216
3.2.1. Milieubeleidsplan ... 216
3.2.2. Natuurbeleidsplan ... 218
3.3. Toepassing van de natuurbeleidsplanning op het mariene en kustzonemilieu ... 219

III. ONDERZOEK EN RAPPORTERING OVER DE NATUUR ... 223

1. Omschrijving ... 223
2. Internationale verplichtingen inzake onderzoek en rapportering over de natuur ... 223
3. Onderzoek en rapportering over de natuur in het nationaal recht ... 226
3.1. Onderzoek en rapportering over de natuur in de federale wetgeving ... 226
3.2. Onderzoek en rapportering over de natuur in de Vlaamse wetgeving ... 227
3.2.1. Milieurapport ... 227
3.2.2. Natuurrapport ... 227
3.3. Toepassing van onderzoek en rapportering op het mariene en kustzonemilieu ... 228

IV. BESLUIT INZAKE BEGINSELEN EN PLANNING VAN HET NATUURBELEID ... 231

HOOFDSTUK 8. ALGEMENE MAATREGELEN VOOR NATUURBEHOUD 233

I. BETEKENIS VAN ALGEMENE NATUURBEHOUDSMAATREGELEN 233

II. ZORGPLICHT 235

1. Betekenis en wettelijke verplichtingen 235
2. Toepassing van de zorgplicht op het mariene en kustzonemilieu 236

III. MILIEUEFFECTBEOORDELING 240

1. Omschrijving 240
2. Internationale verplichtingen inzake milieueffectbeoordeling 241
   2.1. Internationale verplichtingen inzake milieueffectbeoordeling van toepassing op zee 241
   2.2. Internationale verplichtingen inzake milieueffectbeoordeling van toepassing op het land en de land/zee interactie 242
3. Toepassing van het nationaal recht inzake milieueffectbeoordeling op het mariene en kustzonemilieu ... 245
   3.1. Milieueffectbeoordeling van activiteiten in het mariene milieu 245
   3.2. Milieueffectbeoordeling van activiteiten in het landgedeelte van de kustzone 248
   3.3. Milieueffectbeoordeling van activiteiten onder Vlaamse bevoegdheid in de zeegebieden 249
   3.4. Milieueffectbeoordeling van activiteiten met grensoverschrijdende impact in de kustzone 250
   3.5. Milieueffectbeoordeling van activiteiten die zich uitstrekken over de hele kustzone 251

IV. VERGUNNINGEN 252

1. Internationale verplichtingen inzake vergunningen 252
2. Vergunningen in het nationaal recht 253
   2.1. Vergunningen in zee 253
      2.1.1. Vergunningplichtige activiteiten in de Wet ter bescherming van het mariene milieu 253
      2.1.2. Uitzonderingen 255
   2.2. Vergunningen op het land 259
      2.2.1. Natuurvergunning 259
      2.2.2. Ingreepregeling 259
      2.2.3. Stedenbouwkundige vergunning 261
      2.2.4. Milieuvergunning 261

V. RECHTSTREEKSE HABITATBESCHERMING 263

1. Omschrijving 263
2. Internationale verplichtingen inzake rechtstreekse habitatbescherming 264
3. Rechtstreekse habitatbescherming in het nationaal recht 264
4. Toepassing van rechtstreekse habitatbescherming in het mariene en kustzonemilieu 268

VI. BESLUIT INZAKE ALGEMENE NATUURBEHOUDSMAATREGELEN 272

HOOFDSTUK 9. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN 275

I. CONCEPT VAN BESCHERMDE GEBIEDEN 275

1. Situering 275
2. Omschrijving 275
3. Doelstellingen 276
4. Criteria 277
5. Categorieën 278

II. TOEPASSING VAN HET CONCEPT VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 281

1. Kenmerken van beschermde gebieden in het mariene en kustzonemilieu 281
   1.1. Omschrijving 281
   1.2. Juridische basis 282
   1.3. Locatie en grootte 285
   1.4. Doelstellingen 286
   1.5. Mate van bescherming 287
2. Verschillen tussen mariene gebiedsbescherming en terrestrische gebiedsbescherming 288
   2.1. Status van mariene gebiedsbescherming 288
   2.2. Redenen voor de achterstand inzake mariene gebiedsbescherming 291

2.2.1. Gebrek aan kennis over mariene biodiversiteit 291
2.2.2. Ontoereikende juridische basis 292
2.2.3. Specifieke karakter van het mariene milieu 292

III. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT VAN TOEPASSING OP ZEE 296

1. Mogelijkheden in het internationaal zeerecht voor het aanwijzen en behouden van beschermde gebieden 296
2. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in de Noordzee 298
2.1. Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag 298
2.2. Noordzeeverklaringen 300
2.3. Gebiedsbescherming in de Waddenzee 302
3. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in andere mariene regio's 304
3.1. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in de Baltische Zee 304
3.2. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in de UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen 305
3.2.1. Verplichtingen tot het aanwijzen van beschermde gebieden 306
3.2.1.1. Beschermde gebieden 306
3.2.1.2. Bufferzones 308
3.2.1.3. Internationale lijst van beschermde gebieden 308
3.2.2. Criteria voor het aanwijzen van beschermde gebieden 309
3.2.3. Territoriaal toepassingsgebied 310
3.2.4. Verplichtingen tot behoud van beschermde gebieden 311
3.2.5. Verlies van de status als beschermd gebied 313
3.3. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in Antarctica 314
4. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden gericht op de beperking van de scheepvaart 317
4.1. Omschrijving 317
4.2. Bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag 317
4.3. Bijzonder gevoelige zeegebieden onder IMO 317
4.4. Bijzondere gebieden onder het Zeerechtverdrag 321
4.5. Te vermijden gebieden onder IMO 322
4.6. Mariene hoge risico gebieden 323
4.7. Mariene ecologische gevoelige gebieden 323
5. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden gericht op de bescherming van zeezoogdieren 324
5.1. Omschrijving 324
5.2. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden voor zeezoogdieren in de Noordzee 324
5.2.1. ASCOBANS-Verdrag 324
5.2.2. Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee 324
5.3. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden voor zeezoogdieren in andere mariene regio's 325
5.3.1. Walvisreservaten in Antarctica en de Stille Oceaan 325
5.3.2. Zeezoogdierenreservaat in de Middellandse Zee 326
5.3.3. ACCOBAMS-Verdrag 327

IV. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT VAN TOEPASSING OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE 329

1. Verplichtingen inzake het aanwijzen van beschermde gebieden 329
1.1. Ramsar-gebieden 329
1.2. Werelderfgoedgebieden 330
1.3. Biosfeerreservaten 331
1.4. Gebiedsbescherming in het Verdrag van Bonn 332
1.5. Gebiedsbescherming in het Biodiversiteitsverdrag 333
1.6. Gebiedsbescherming in het Verdrag van Bern 333
1.7. Europees diploma 334
1.8. Biogenetische reservaten 335
1.9. Gebiedsbescherming in de Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming 336
1.10. Vogelrichtlijngebieden 336
1.11. Habitatrichtlijngebieden 339
2. Criteria voor de aanwijzing van beschermde gebieden 342
2.1. Criteria voor het aanwijzen van Ramsar-gebieden 342
2.2. Criteria voor het aanwijzen van Werelderfgoedgebieden 344
2.3. Criteria voor het aanwijzen van biosfeerreservaten 345
2.4. Criteria voor het aanwijzen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden 345
3. Kwantitatieve verplichtingen 346
4. Verplichtingen inzake behoud 346
4.1. Behoud van waterrijke gebieden 346

4.1.1. Behoud van waterrijke gebieden, niet beperkt tot de in de Ramsar-lijst opgenomen gebieden ... 347
4.1.2. Behoud van waterrijke gebieden, opgenomen in de Ramsar-lijst ... 348
4.2. Behoud van het natuurlijk werelderfgoed ... 350
4.3. Behoud van de Vogelrichtlijngebieden ... 351
4.4. Behoud van de Habitatrichtlijngebieden ... 352
5. Verandering van de beschermingsstatus ... 355
6. Toepassing op mariene en kustzonegebieden ... 356
6.1. Toepassing van het Ramsar-Verdrag op mariene en kustzonegebieden ... 357
6.2. Toepassing van het Werelderfgoedverdrag op mariene en kustzonegebieden ... 358
6.3. Toepassing van biosfeerreservaten op mariene en kustzonegebieden ... 359
6.4. Toepassing van het Verdrag van Bonn op mariene en kustzonegebieden ... 359
6.5. Toepassing van het Biodiversiteitsverdrag op mariene en kustzonegebieden ... 360
6.6. Toepassing van het Verdrag van Bern op mariene en kustzonegebieden ... 362
6.7. Toepassing van initiatieven van de Raad van Europa op mariene en kustzonegebieden ... 362
6.8. Toepassing van de Benelux-overeenkomst op mariene en kustzonegebieden ... 362
6.9. Toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn op mariene en kustzonegebieden ... 363
7. Uitvoering in het Belgische mariene en kustzonemilieu ... 366
7.1. Overzicht ... 366
7.2. Ramsar-gebieden ... 367
7.3. Vogelrichtlijngebieden ... 370
7.4. Habitatrichtlijngebieden ... 375

V. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in het nationaal recht ... 379

1. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden op zee ... 379
1.1. Wetgeving vóór de totstandkoming van de Wet ter bescherming van het mariene milieu ... 379
1.2. Aanwijzing en behoud van mariene beschermde gebieden in de Wet ter bescherming van het mariene milieu ... 380
1.2.1. Gerichte en integrale mariene reservaten ... 380
1.2.2. Speciale beschermingszones ... 382
1.2.3. Gesloten zones ... 382
1.2.4. Bufferzones ... 383
2. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden op het land ... 383
2.1. Gebiedscategorieën in het Decreet natuurbehoud ... 383
2.2. Natuurreservaten ... 383
2.3. Beschermde duingebieden ... 384
2.4. Natuurgebieden in de ruimtelijke ordeningswetgeving ... 386
3. Geïntegreerde gebiedsbescherming in het mariene en kustzonemilieu ... 388

VI. Netwerken van beschermde gebieden ... 390

1. Concept van netwerken ... 390
2. Internationale netwerken van beschermde gebieden ... 391
2.1. Netwerken van beschermde gebieden op zee ... 391
2.2. Netwerken van beschermde gebieden op het land en de land/zee interactie ... 392
2.2.1. Globale netwerken ... 392
2.2.2. Regionale netwerken ... 393
3. Netwerken van beschermde gebieden in het nationaal recht ... 394
3.1. Netwerk van beschermde gebieden op zee ... 394
3.2. Netwerk van beschermde gebieden op het land ... 395

VII. Besluit inzake het aanwijzen en behoud van beschermde gebieden ... 398

HOOFDSTUK 10. GEBIEDSGERICHT NATUURBEHEER ... 405

I. Positieve beheersmaatregelen ... 405

1.Verwerving van natuurgebieden ... 405
1.1. Verwerving van beschermde gebieden versus het opleggen van beheersmaatregelen ... 405
1.2. Verwerving van gebieden in de Vlaamse wetgeving ... 408
1.3. Verwerving van gebieden in het mariene en kustzonemilieu ... 409
1.3.1. Verwerving van zeegebieden ... 409
1.3.2. Verwerving van duingebieden ... 409
2.. Beheersplanning ... 413
2.1. Omschrijving ... 413
2.2. Internationale verplichtingen inzake beheersplanning ... 414

2.3. Beheersplanning in het nationaal recht 416
3. Zonering 417
3.1. Omschrijving 417
3.2. Internationale verplichtingen inzake zonering 419
3.3. Zonering in het nationaal recht 419
4. Beheersplicht en beheersovereenkomsten 420
4.1. Omschrijving 420
4.2. Beheersplicht en -overeenkomsten in het nationaal recht 420
5. Natuurontwikkeling 422
5.1. Omschrijving 422
5.2. Internationale verplichtingen inzake natuurontwikkeling 422
5.3. Natuurontwikkeling in het nationaal recht 423
5.3.1. Natuurontwikkeling op zee 423
5.3.2. Natuurontwikkeling op het land 424
5.3.2.1. Mogelijkheden in de wetgeving 424
5.3.2.2. Natuurinrichting 426

II. BEPERKING VAN ACTIVITEITEN 429

1. Algemeen overzicht 429
2. Scheepvaart 431
2.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van de scheepvaart 431
2.1.1. Beperking van de scheepvaart in de territoriale zee 431
2.1.1.1. Recht op onschuldige doorvaart 431
2.1.1.2. Rechten en plichten van de kuststaat inzake de onschuldige doorvaart 432
2.1.1.3. Wetten en voorschriften betreffende de onschuldige doorvaart 434
2.1.2. Beperking van de scheepvaart in de exclusieve economische zone 435
2.1.3. Routeringsmaatregelen 435
2.1.3.1. Algemeen 435
2.1.3.2. Routeringsmaatregelen in de territoriale zee 438
2.1.3.3. Routeringsmaatregelen in de exclusieve economische zone 441
2.1.3.4. Routeringsmaatregelen in internationale zeestraten 441
2.1.3.5. Besluit inzake routeringsmaatregelen 441
2.2. Beperking van de scheepvaart in het internationaal natuurbehoudsrecht 442
2.3. Beperking van de scheepvaart in het nationaal recht 443
3. Visserij 445
3.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van de visserij 445
3.1.1. Beperking van de visserij in de territoriale zee 445
3.1.2. Beperking van de visserij op het continentaal plat 446
3.1.3. Beperking van de visserij in de exclusieve economische zone 447
3.1.4. Beperking van de visserij in de volle zee 449
3.2. Mogelijkheden in het internationaal visserijrecht voor het beperken van de visserij 451
3.2.1. EG-visserijwetgeving 451
3.2.1.1. Bevoegdheid van de EG inzake het beperken van de visserij 451
3.2.1.2. Mogelijkheden voor de lidstaten om unilaterale maatregelen te nemen inzake de beperking van de visserij 454
3.2.2. Afweging tussen visserijbeleid en milieubeleid 455
3.3. Beperking van de visserij in het internationaal natuurbehoudsrecht 457
3.3.1. Beperking van de visserij in de Noordzee 457
3.3.2. Beperking van de visserij in andere mariene regio's 459
3.4. Beperking van de visserij in het nationaal recht 459
3.4.1. Beroepsvisserij 459
3.4.2. Sportvisserij op zee 461
3.4.3. Strandvisserij 462
4. Ontginning 463
4.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van ontginningsactiviteiten 464
4.2. Beperking van ontginning in het internationaal natuurbehoudsrecht 464
4.3. Beperking van ontginning in het nationaal recht 466
5. Baggeren 468
6. Storten van afval 469
6.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht inzake het beperken van het storten van afval 469
6.2. Beperking van het storten van afval in het internationaal natuurbehoudsrecht 469
6.3. Beperking van het storten van afval in het nationaal recht 470

7. Recreatie ... 470
7.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van recreatie ... 471
7.2. Beperking van recreatie in het internationaal natuurbehoudsrecht ... 472
7.3. Beperking van recreatie in het nationaal recht ... 472
7.3.1. Recreatie op zee ... 472
7.3.1.1. Beperking in de mariene beschermde gebieden ... 472
7.3.1.2. Beperking van recreatie niet gebonden aan mariene beschermde gebieden ... 474
7.3.2. Recreatie op het land ... 474
7.3.2.1. Verblijfsinfrastructuur ... 474
7.3.2.2. Recreatie op het strand en in duinen ... 475
8. Bebouwing ... 475
8.1. Bebouwing in zee ... 475
8.1.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van bebouwing ... 475
8.1.2. Beperking van bebouwing in zee in het nationaal recht ... 476
8.2. Bebouwing op het land ... 477
9. Industriële activiteiten ... 478
10. Drinkwaterwinning ... 479
11. Kabels en pijpleidingen ... 480
11.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht om het leggen van kabels en pijpleidingen te beperken ... 480
11.2. Beperking van het leggen van kabels en pijpleidingen in het nationaal recht ... 481
12. Militaire activiteiten ... 482
12.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van militaire activiteiten ... 482
12.2. Beperking van militaire activiteiten in het nationaal recht ... 484
13. Maatregelen inzake soorten in beschermde gebieden ... 484
13.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beschermen van soorten in beschermde gebieden ... 485
13.2. Bescherming van soorten in beschermde gebieden in het internationaal natuurbehoudsrecht ... 485
13.3. Bescherming van soorten in beschermde gebieden in het nationaal recht ... 486

III. Besluit inzake het gebiedsgericht natuurbeheer ... 488

HOOFDSTUK 11. SOORTENBESCHERMINGSMAATREGELEN ... 494

I. Algemeen overzicht ... 494

1. Omschrijving ... 494
2. Evolutie in het recht ... 495
3. Materieel toepassingsgebied ... 496
3.1. Algemene en bijzondere soortenbescherming ... 496
3.2. Lijsten van beschermde soorten ... 496
3.2.1. Omschrijving ... 496
3.2.2. Criteria voor het samenstellen van lijsten ... 497
3.2.3. Betekenis van de opgenomen soorten ... 499
3.3. Beschermde mariene en kustzonesoorten ... 501
4. Territoriaal toepassingsgebied ... 502
5. Handhaving ... 502

II. Verbodsbepalingen inzake soorten ... 506

1. Omschrijving ... 506
2. Verbodsbepalingen in het internationaal recht ... 506
2.1. Verbodsbepalingen van toepassing op zee ... 506
2.1.1. Verbodsbepalingen in de Noordzee ... 506
2.1.2. Verbodsbepalingen in andere mariene regio's ... 507
2.1.2.1. ACCOBAMS-Verdrag ... 507
2.1.2.2. UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen ... 507
2.1.2.3. Antarctisch verdragensysteem ... 509
2.2. Verbodsbepalingen van toepassing op het land en de land/zee interactie ... 510
2.3. Gevolgen voor de nationale wetgeving ... 513
3. Verbodsbepalingen in het nationaal recht ... 514
3.1. Verbodsbepalingen op zee ... 514

3.1.1. Lacune in de natuurbehoudswetgeving vóór de Wet ter bescherming van het mariene milieu 514
3.1.2. Soortenbescherming in de Wet ter bescherming van het mariene milieu 515
3.1.2.1. Strikte bescherming 515
3.1.2.2. Uitzonderingsmogelijkheden 516
3.2. Verbodsbepalingen op het land 516

III. BEPERKING VAN EXPLOITATIE VAN SOORTEN 523

1. Omschrijving 523
2. Beperking van exploitatie in het internationaal recht 524
2.1. Beperking van exploitatie op zee 524
2.1.1. Beperking van exploitatie van zeezoogdieren 525
2.1.1.1. Zeerechtverdrag 525
2.1.1.2. Beperking van exploitatie van walvisachtigen 525
2.1.1.2.1. Walvisvaartverdrag 525
2.1.1.2.2. Evolutie van het beheer onder het Walvisvaartverdrag 526
2.1.1.3. Beperking van exploitatie van zeehonden 530
2.1.2. Beperking van exploitatie in de Noordzee 531
2.1.3. Beperking van exploitatie in andere mariene regio's 533
2.1.3.1. UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen 533
2.1.3.2. Antarctisch verdragensysteem 534
2.2. Beperking van exploitatie op het land en de land/zee interactie 535
3. Beperking van exploitatie in het nationaal recht 537
3.1. Beperking van exploitatie op zee 537
3.2. Beperking van exploitatie op het land 537

IV. INTERNATIONALE HANDEL IN BEDREIGDE SOORTEN 539

1. Omschrijving 539
2. Handel in bedreigde soorten in het internationaal recht 539
2.1. CITES-Verdrag 539
2.2. Regeling van de handel binnen de Europese Unie 542
2.2.1. CITES-Verordening 542
2.2.2. Handel in zeehondenproducten 544
2.3. Regeling van handel in andere internationale verdragen 545
3. Handel in bedreigde soorten in het nationaal recht 545

V. INTRODUCTIE VAN SOORTEN 548

1. Omschrijving 548
2. Introductie van soorten in het internationaal recht 548
2.1. Introductie van soorten in het internationaal recht van toepassing op zee 548
2.1.1. Algemeen 548
2.1.2. Introductie in ballastwater van schepen 549
2.1.3. Introductie door aquacultuur 549
2.1.4. Introductie van soorten in de verschillende mariene regio's 550
2.2. Introductie van soorten in het internationaal recht van toepassing op het land en de land/zee interactie 551
3. Introductie van soorten in het nationaal recht 552
3.1. Introductie in het mariene milieu 552
3.2. Introductie op het land 553
3.3. Knelpunten inzake de introductie 554

VI. BEPERKING VAN DE INTERACTIE MET GEBRUIKSFUNCTIES 556

1. Omschrijving 556
2. Interactie met gebruiksfuncties in het internationaal recht 556
2.1. Interactie met de visserij 556
2.1.1. Zeerechtverdrag 556
2.1.2. Visserij met schadelijke netten 557
2.2. Interactie met gebruiksfuncties in de Noordzee 558
2.2.1. ASCOBANS-Verdrag 558
2.2.2. Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee 559
2.2.3. Noordzeeverklaringen 560
2.3. Interactie met gebruiksfuncties in andere mariene regio's 561

2.4. Interactie met gebruiksfuncties in het internationaal recht van toepassing op het land en de land/zee interactie 562
3. Interactie met gebruiksfuncties in het nationaal recht 563

VII. BESLUIT INZAKE SOORTENBESCHERMINGSMAATREGELEN 566

BESLUITEN 569

1. Uitgangspunten voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu 569
2. Algemene besluiten inzake het internationaal en nationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op het mariene en kustzonemilieu 571
2.1. Algemene vaststellingen 571
2.2. Besluiten inzake het internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op het mariene en kustzonemilieu 572
2.3. Besluiten inzake het internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op de Noordzee 578
2.4. Besluiten inzake het natuurbehoudsrecht van toepassing op het mariene en kustzonemilieu van België 579
3. Specifieke besluiten en voorstellen voor een optimalisering van het juridisch instrumentarium voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu van België 580

BIBLIOGRAFIE 587

BIJLAGE: SELECTIEVE LIJST VAN INTERNATIONALE EN NATIONALE WETGEVING VAN BELANG VOOR HET NATUURBEHOUD IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU 612

1. Verdragen 612
2. EG-wetgeving 616
3. Internationale verklaringen, resoluties, codes en strategieën 617
4. Nationale wetgeving 618

AFKORTINGEN

ACCOBAMS	Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area (1996)
Adm. Publ.	Administration Publique
AEWA	African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement (1995)
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
AJT	Algemeen Juridisch Tijdschrift
Amén.	Aménagement-Environnement
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (Vlaamse Gemeenschap)
APA	Algemeen plan van aanleg
AROHM	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (Vlaamse Gemeenschap)
Arr.Cass.	Arresten van het Hof van Cassatie
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas (1992)
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASMO	Environmental Assessment and Monitoring Committee (OSPAR)
AWK	Administratie Waterwegen Kust (Vlaamse Gemeenschap)
AWZ	Administratie Waterwegen en Zeewezen (Vlaamse Gemeenschap)
BMM	Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde-estuarium
BPA	Bijzonder plan van aanleg
BS	Belgisch Staatsblad
BSPA's	Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas
BT	Bruto ton
BTIR	Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht
B.Vl.Ex.	Besluit van de Vlaamse Executieve
B.Vl.Reg.	Besluit van de Vlaamse Regering
BWK	Biologische waarderingskaart
BYIL	British Yearbook of International Law
Cass.	Hof van Cassatie
CBD	Convention on Biological Diversity (1992)
CBDMS	Committee on Biological Diversity in Marine Systems (Verenigde Staten)
CCAMLR	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (1980)
CCIM	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973)
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (1979)
CNPPA	Commission on National Parks and Protected Areas (IUCN)
COLREG	International Convention for the Collision Regulations (1972)
COMOPSNAV	Commando Marine Operaties en Training
COP	Conference of Parties
CWSS	Common WaddenSea Secretariat
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
CZMA	Coastal Zone Management Act 1972 (Verenigde Staten)
DWTC	Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden
ECNC	European Centre for Nature Conservation
EECONET	European Ecological Network
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EEZ	Exclusieve economische zone
EG	Europese Gemeenschap
EPL	Environmental Policy and Law
ESA	Environmentally Sensitive Area
EU	Europese Unie
EUCC	European Union for Coastal Conservation
FAO	Food and Agriculture Organisation

FoEI	Friends of the Earth International
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBKG	Geïntegreerd beheer van kustgebieden
Gedr. St.	Gedrukte Stukken
GEN	Grote Eenheden Natuur
GENO	Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling
GGLWS	Gemiddeld laag laagwaterspring
GNOP	Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan
GW	Grondwet
GYIL	German Yearbook of International Law
HELCOM	Helsinki Commission (Verdrag van Helsinki)
HvJ	Hof van Justitie (EU)
IBA	Important Bird Areas
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ICJ	International Court of Justice
ICJ Rep.	International Court of Justice Reports
ICLARM	International Centre for Living Aquatic Resources Management
ICONA	Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Noordzeeaangelegenheden (Nederland)
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling (1948)
ICZM	Integrated Coastal Zone Management
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IJECL	International Journal of Estuarine and Coastal Law
IJMCL	International Journal of Marine and Coastal Law
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILR	International Law Reports
IMO	International Maritime Organization
IMPACT	Working Group on Impacts on the Marine Environment (OSPAR)
IN	Instituut voor Natuurbehoud
IRWC	Inter-regional Wadden Sea Cooperation
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
IUCN	World Conservation Union
IVON	Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk
IWC	International Whaling Commission
IWRB	International Waterfowl Research Bureau
JAMP	Joint Assessment and Monitoring Programme (OSPAR)
JIWLP	Journal of International Wildlife Law and Policy
JO	Journal Officiel (Frankrijk)
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie (EU)
KB	Koninklijk Besluit
KBIN	Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur (Vlaamse Gemeenschap)
LME	Large Marine Ecosystems
LSB	Law of the Sea Bulletin
MAB	Programme on Man and Biosphere (UNESCO)
MAP	Mediterranean Action Plan (UNEP)
MARPOL 73/78	International Convention for the Prevention of Pollution from ships (1973), as amended by the 1978 Protocol
MB	Ministerieel Besluit
MEHRA	Marine Environmental High Risk Area
MEPC	Marine Environment Protection Committee (IMO)
MER	Milieueffectrapport/Milieueffectbeoordeling
MESA	Marine Environmentally Sensitive Areas
MiNa-Raad	Milieu- en Natuurraad Vlaanderen
MNZ	Technische Commissie Noordzee
MOU	Memorandum of Understanding on Port State Control (1982)
MP	Marine Policy
MPA	Marine Protected Area
M & R	Tijdschrift voor Milieu en Recht (Nederland)

MSY	Maximum Sustainable Yield
NAMMCO	North Atlantic Marine Mammal Conservation Organisation
NDLS	New Directions in the Law of the Sea
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NILOS	Netherlands Institute for the Law of the Sea
NILR	Netherlands International Law Review
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration (Verenigde Staten)
NSQSR 1993	North Sea Quality Status Report (1993)
NSTF	North Sea Task Force
NSTF News	North Sea Task Force News
ODIL	Ocean Development and International Law
OECD/OESO	Organization for Economic Co-operation and Development
OPRC	International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (1990)
OSPAR	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan (1992)
OSPARCOM	Oslo & Paris Commission
PAK's	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen
Parl. St.	Parlementaire Stukken
PB C	Publicatieblad EG (mededelingen)
PB L	Publicatieblad EG (wetgeving)
PCB's	Polychloorbyfenylen
PCIJ	Permanent Court of International Justice
RAC/SPA	Regional Activity Centre for Specially Protected Areas (Middellandse Zee)
RBDI	Revue Belge de Droit International
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
R.v.St.	Raad van State
RW	Rechtskundig Weekblad
SAC	Special Area of Conservation (Habitatrichtlijn)
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (Biodiversiteitsverdrag)
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea (1974)
SPA	Special Protection Area (Vogelrichtlijn)
SPAMI	Specially Protected Areas of Mediterranean Importance (Barcelona-Protocol)
Stb.	Staatsblad (Nederland)
T.Agr. R.	Tijdschrift voor Agrarisch Recht
TMR	Tijdschrift voor Milieurecht
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNRIAA	United Nations Reports of International Arbitral Awards
UNTS	United Nations Treaty Series
VCP	Verdrag inzake het continentaal plateau (1958)
VEN	Vlaams Ecologisch Netwerk
VLAREM I	Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning
VLAREM II	Vlaamse Reglement houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne
VLIZ	Vlaams Instituut voor de Zee
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VL.R.	Vlaamse Raad
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VN	Verenigde Naties
Voorz. Rb.	Voorzitter van de rechtbank
Vr. en Antw.	Vragen en Antwoorden
VTS	Vessel Traffic Service
VTZ	Verdrag inzake de territoriale zee (1958)

VVLR	Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee (1958)
VVZ	Verdrag inzake de volle zee (1958)
WCED	World Commission on the Environment and Development
WCMC	World Conservation Monitoring Centre
WCS	World Conservation Strategy
WRI	World Resources Institute
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wide Fund for Nature
YIEL	Yearbook of International Environmental Law

INLEIDING

De interesse voor het mariene en kustzonemilieu is traditioneel vooral gericht op louter economische belangen (gaande van toerisme tot visvangst, winning van minerale rijkdommen en scheepvaart) en op veiligheidsbelangen (kustverdediging). De laatste jaren worden ook de ecologische functies in toenemende mate naar waarde geschat, te meer daar het besef is gegroeid dat deze de voorwaarde vormen voor het uitoefenen van de vele economische functies. Het streven naar een duurzame harmonie tussen ecologie en economie is ook hier de uitdaging voor de toekomst. *Dit proefschrift wil hiertoe een bijdrage leveren door - vanuit een ecologische invalshoek - de juridische mogelijkheden en knelpunten voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu te analyseren, in het bijzonder met betrekking tot de Belgische kustzone en het Belgische deel van de Noordzee. Meer specifiek wordt gekeken in hoeverre het juridische instrumentarium op het land- en zeegedeelte van de Belgische kustzone is afgestemd op de ecologische eigenheid van het mariene en kustzonemilieu.*

Het mariene en kustzonemilieu wordt gekenmerkt door een bijzondere ecologische waarde als gevolg van de aanwezigheid van specifieke ecologische processen en een specifieke biologische diversiteit. De geleidelijke overgang tussen land en zee vormt een fysische gradiënt, die leidt tot de natuurlijke aanwezigheid van een rijke diversiteit aan levende organismen en het optreden van complexe en dynamische ecologische sleutelprocessen, waarbij het mariene en landgedeelte van de kustzone één samenhangend geheel vormen. Als gevolg van intensief menselijk gebruik is er de laatste decennia een kwalitatieve en kwantitatieve degradatie van dit kustecosysteem opgetreden, waardoor specifieke natuurbehoudsmaatregelen zich opdringen.

De juridische basis voor deze natuurbehoudsmaatregelen is globaal van zeer recente datum. Het internationaal natuurbehoudsrecht, van toepassing op het mariene en kustzonemilieu, is doorgaans erg jong. In België dateert de natuurbehoudswetgeving in het mariene milieu pas van 1999. Literatuur over natuurbehoud en natuurbehoudsrecht in het mariene en kustzonemilieu is schaars, in het bijzonder in België. *In dit proefschrift worden voor het eerst een globaal overzicht en analyse gegeven van het natuurbehoudsrecht in het Belgische mariene en kustzonemilieu. Tevens worden voorstellen geformuleerd voor de verbetering van het huidige juridische instrumentarium. Dit proefschrift wil zo een beleidsondersteunende bijdrage leveren voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu.*

Voor de uitwerking van dit proefschrift is geopteerd om te werken in drie delen.

Eerste deel

Een eerste deel omschrijft de ecologische en milieuethische achtergronden: deze geven de achtergronden weer voor het juridisch instrumentarium voor het natuurbehoud.

- De ecologie levert de kennis en de inzichten over het ecologisch functioneren en biologische diversiteit van het mariene en kustzonemilieu. Uit deze kennis kan het belang van het mariene en kustzonemilieu worden afgeleid. Dit leidt niet alleen tot het inzicht dat maatregelen voor het behoud van de biologische diversiteit en de ecologische processen noodzakelijk zijn, maar levert tevens de informatie over welke natuurbehoudsmaatregelen moeten worden genomen. Het juridisch instrumentarium moet worden getoetst aan deze ecologische inzichten.

- De milieuethiek geeft aan welke houding de mens aanneemt (of zou moeten aannemen) ten aanzien van de natuur. Deze inzichten zijn ook beïnvloed door de ecologische kennis. De gewenste milieuethiek moet richtinggevend zijn voor het juridisch instrumentarium. De houding van de mens ten aanzien van de natuur komt ook tot uiting in het recht. Dit blijkt uit de manier waarop de natuur wordt gewaardeerd in het recht.

Tweede deel

Een tweede deel schetst het juridische kader: wat is er juridisch nodig om een analyse van het natuurbehoudsrecht in het mariene en kustzonemilieu te kunnen uitvoeren. Er zijn verschillende pijlers voor dit onderzoek: het natuurbehoudsrecht, het internationaal zeerecht, de bevoegdheidsstructuur in de kustzone en het juridisch statuut van de natuur.

- De analyse van het natuurbehoudsrecht vereist dat vooraf wordt uitgemaakt wat er wordt verstaan onder natuurbehoudsrecht. Daarom wordt onderzocht welke betekenis wordt gehecht aan de term natuurbehoud in het recht. Het natuurbehoudsrecht wordt ook geplaatst in relatie tot andere beleidsdomeinen. Dit moet toelaten te komen tot een afbakening van de in het derde deel besproken maatregelen.

- Een tweede juridische pijler is de juridische afbakening van het mariene en kustzonemilieu. Het internationaal zeerecht geeft aan welke mogelijkheden een kuststaat heeft om natuurbehoudsmaatregelen te nemen binnen het mariene en kustzonemilieu. Daartoe wordt een juridische omschrijving gegeven van de mariene rechtsgebieden, zoals uitgewerkt in het internationaal zeerecht. Er wordt tevens gezocht naar een juridische omschrijving van het begrip kustzone. Voor de analyse van de Belgische natuurbehoudswetgeving in het mariene en kustzonemilieu is een omschrijving van de bevoegdheidsstructuur in de Belgische kustzone vereist: dit geeft weer welke bevoegdheidsniveaus er zijn en wat de implicaties zijn voor de wetgeving in het mariene en kustzonemilieu.

- Een derde peiler is het juridisch eigendomsstatuut dat in het internationaal recht wordt toegekend aan de natuur.

Derde deel

In het derde deel wordt het natuurbehoudsrecht in het mariene en kustzonemilieu besproken en geanalyseerd. Daarbij zijn volgende elementen van belang:

- De internationale, federale en Vlaamse wetgeving wordt onderzocht om de juridische mogelijkheden te kunnen inschatten voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen in het Belgische mariene en kustzonemilieu.
- De bespreking van het internationaal recht wordt toegespitst op de wetgeving die van belang is voor de Noordzee. Ter vergelijking wordt ook het instrumentarium van andere mariene regio's vermeld.
- De nadruk ligt in dit proefschrift op bindende wetgeving, maar er gaat ook aandacht naar het zogenaamde *soft law*. *Soft law* omvat niet-bindende regels, die geen afdwingbare rechten en plichten omvatten, maar die niettemin proberen een sturende richting te geven aan diegene tot wie het is gericht.
- De nadruk ligt op preventieve natuurbehoudsmaatregelen. De gevolgen van en het herstel van schade en de aansprakelijkheid in geval van schade komt niet of in mindere mate aan bod.

Het derde deel poogt een antwoord te bieden op volgende onderzoeksvragen:

- Welke rechtsregels zijn terug te vinden in het internationaal en Belgisch natuurbehoudsrecht voor het mariene en kustzonemilieu (gebiedsgerichte maatregelen, algemene natuurbehoudsmaatregelen, soortgerichte maatregelen)?
- Wat zijn de mogelijkheden of beperkingen voor de kuststaat om de verschillende gebruiksfuncties in het mariene en kustzonemilieu te beperken of te verbieden met het oog op het verwezenlijken van natuurbehoudsdoelstellingen?
- Wat is de draagwijdte van de verplichtingen in internationaal en Belgisch natuurbehoudsrecht: in welke mate zijn de bepalingen bindend; zijn er kwantitatieve verplichtingen; in welke mate is het instellen van beschermde gebieden bindend en kan achteraf de beschermingsstatus van gebieden of soorten terug worden opgeheven; wat zijn de uitzonderingsmogelijkheden bij de beschermingsmaatregelen; wat zijn de mogelijkheden ingeval van het niet-nakomen van verplichtingen; in welke mate worden nationale staten verplicht om maatregelen te nemen op grond van het internationaal recht?
- Wat zijn voor België de meest efficiënte instrumenten in het internationaal en nationaal natuurbehoudsrecht in het mariene en kustzonemilieu?
- Wat zijn de lacunes in de wetgeving en wat zijn de juridische knelpunten?
- Is er voldoende afstemming tussen de wetgeving die geldt op het landgedeelte van de kustzone en de wetgeving die geldt in het mariene milieu?

De natuurbehoudsmaatregelen van het derde deel worden opgesplitst in beginselen en planning inzake natuurbehoud; algemene natuurbehoudsmaatregelen; gebiedsgerichte maatregelen en aanvullende soortgerichte maatregelen.

Het natuurbehoudsrecht is geen statisch gegeven. Er zijn veel nieuwe ontwikkelingen, zowel in de internationale, als de federale en Vlaamse wetgeving. Verschillende van de internationale verdragen die worden besproken zijn nog niet in werking getreden. Tijdens de voorbereiding van dit proefschrift, kwam de federale Wet van 12 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België tot stand. Deze kaderwet moet nog worden uitgevoerd door tal van uitvoeringsbesluiten. Momenteel zijn verschillende van deze besluiten in voorbereiding. Er werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de nieuwste ontwikkelingen. Het is evenwel zo dat er de komende maanden nog meer nieuwe ontwikkelingen te verwachten zijn. Het onderzoek voor dit proefschrift werd afgesloten op 30 september 2000, ofschoon nadien nog enkele kleine aanvullingen gebeurden.

In dit proefschrift werd gebruik gemaakt van internationale en nationale literatuur, in domeinen van zowel het recht als andere wetenschapstakken. Bij deze diverse bronnen wordt vaak een verschillende manier van verwijzing gehanteerd. Er wordt in dit werk zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de citeerwijze in internationale rechtsbronnen. De verwijzingen naar literatuur en wetgeving gebeuren telkens een eerste maal volledig in de voetnoten. Bij herhaling van geciteerde wetgeving of literatuur, wordt een verkorte verwijzing gegeven. In de bibliografie wordt een volledig overzicht gegeven van de in dit proefschrift vermelde literatuur. Ter verduidelijking van de in dit werk geciteerde wetgeving, wordt in een bijlage een chronologisch overzicht gegeven van de in dit proefschrift opgenomen internationale, federale en Vlaamse wetgeving.



DEEL I

ECOLOGISCHE EN MILIEUETHISCHE ACHTERGRONDEN

HOOFDSTUK 1. ECOLOGISCHE ACHTERGRONDEN

Vanuit de strategie van het natuurbehoud is het van belang te weten wat wordt verstaan onder *natuur* of *natuurlijk milieu*. Voorts worden begrippen zoals *ecosysteem*, *biodiversiteit*, *habitat*, *organisme* en *soort*, zowel in dit hoofdstuk, als in de volgende hoofdstukken, zeer frequent gebruikt en daarom kort toegelicht (afdeling I). Er wordt vervolgens een omschrijving gegeven van het mariene en kustzonemilieu, waarin enkele belangrijke ecologische processen worden toegelicht (afdeling II). Afdeling III geeft een overzicht van de biologische diversiteit in het mariene en kustzonemilieu. Er wordt tenslotte ook aangetoond wat het belang is van het mariene en kustzonemilieu en in het bijzonder van de biologische diversiteit van dit milieu (afdeling IV), alsook wat de bedreigingen zijn waaraan dit milieu onderhevig is (afdeling V). Dit hoofdstuk dient ter ondersteuning van het juridische luik en wil aantonen wat de motivatie is voor het voeren van een natuurbeleid.

I. ECOLOGISCHE BEGRIPSVERDUIDELIJKING

1. NATUUR

Een duidelijke omschrijving van het begrip *natuur* is nodig om in het natuurbeleid te kunnen bepalen wat moet worden behouden. Aan het begrip natuur worden uiteenlopende definities gegeven, gaande van het ene uiterste, alles wat nog niet door de mens is beïnvloed, tot het andere uiterste, alles wat leeft (met inbegrip van huisdieren en potplanten). Voor het natuurbehoud vormen deze echter geen werkbare definities. Natuur kan worden gedefinieerd als datgene wat zichzelf handhaaft via ecologische ordeningsprocessen, die al dan niet door de mens worden beïnvloed[1]. Het Vlaamse Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu omschrijft de *natuur* als "*de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen, met uitsluiting van de cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren*"[2]. Vooral het (autonoom) functioneren van natuurlijke ecologische processen en het spontaan voorkomen van flora, fauna en levensgemeenschappen zijn kenmerken van de natuur, evenals de aanwezigheid van fysisch-geografische, geologische of hydrologische basiskenmerken van het landschap[3].

Soms wordt in wetgeving ook het begrip *milieu* gehanteerd of wordt een sectorale of ruimtelijke opdeling van het milieu gemaakt, zoals bijvoorbeeld het mariene milieu. Onder het (leef)milieu kan de fysieke leefomgeving van de mens worden begrepen, bestaande uit het abiotische natuurlijk milieu (zoals het water, de lucht, de bodem), het biotische milieu (alle levende organismen) en het abiotische antropogene milieu (het door de mens gevormd niet-levend milieu zoals gebouwen en andere infrastructuur)[4]. Deze omschrijving blijkt ook uit het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid[5] dat een definitie van *milieu* geeft als

---

[1] KUIJKEN, E., "Vragen rond natuurbehoud: achtergronden en recente beleidskaders" in *Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en Natuurontwikkeling in Vlaanderen*, Koning Boudewijnstichting, 1996, (6-23), 8.

[2] Art. 2, 7°, Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 januari 1998 (voortaan verwijzing als Decreet natuurbehoud).

[3] KUIJKEN, E., "De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid" in *Ruimte voor Groen*, 5de Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening, Gent, september 1988, Congresboek deel 1, (129-146), 131.

[4] Zie VAN HOORICK, G., *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (841p.), 7.

[5] Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995 (voortaan verwijzing als Decreet algemene bepalingen milieubeleid).

"*de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat*"[6]. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België[7] wordt het *mariene milieu* omschreven als "*zowel de abiotische omgeving van de zeegebieden als de biota, hierin inbegrepen de fauna, de flora en de mariene habitats die ze innemen, alsook de ecologische processen werkzaam binnen dit milieu en de onderlinge wisselwerkingen tussen de abiotische en biotische componenten*"[8]. In deze wet wordt dus veeleer het abiotische natuurlijk en biotische milieu bedoeld en niet zozeer het abiotische antropogene milieu. Het Decreet natuurbehoud geeft dan weer een omschrijving van het *natuurlijk milieu* als "*het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijk en ecologische kenmerken en processen die nodig zijn voor het behoud van de natuur in het Vlaamse Gewest*"[9]. Dit duidt aldus het geheel van abiotische en biotische elementen die de omgeving uitmaken van de te beschermen natuur in het Vlaamse Gewest[10]. De *natuurlijke rijkdommen* maken deel uit van het abiotische natuurlijk milieu (niet-levende rijkdommen) of van het biotische natuurlijk milieu (levende natuurlijke rijkdommen).

Het natuurlijk milieu kan worden ingedeeld in een aantal categorieën, naargelang de mate van menselijke beïnvloeding inzake structuur en soortensamenstelling van de levensgemeenschappen. Een algemeen aanvaarde indeling is de volgende:

- het natuurlijk landschap/milieu: de flora en fauna zijn geheel spontaan; de structuur en processen zijn niet door de mens beïnvloed;
- het nagenoeg natuurlijk landschap/milieu: de flora en fauna zijn geheel spontaan; de structuur is wel enigszins beïnvloed, maar niet ingrijpend gewijzigd;
- het halfnatuurlijk landschap/milieu: de flora en fauna zijn grotendeels spontaan; de structuur (vegetatiebeeld) is sterk door menselijke ingrepen gewijzigd;
- de natuurlijke componenten in cultuurlandschappen en de urbane sfeer[11].

Deze indeling in verschillende types van het natuurlijk milieu maakt duidelijk dat, voor de verschillende categorieën van het natuurlijk milieu, verschillende strategieën voor het natuurbehoud nodig kunnen zijn. Zo zullen voor een natuurlijk milieu/landschap, natuurbeheersmaatregelen minder noodzakelijk zijn. Aangezien er in de meeste landschappen, in het bijzonder in Europa, echter een eeuwenlange traditie is van menselijk gebruik, zijn vrijwel alle landschappen halfnatuurlijk en zullen natuurbeheersmaatregelen wenselijk zijn.

2. Ecosysteem

Een *ecosysteem* is een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen[12]. De relaties in een ecosysteem zijn functioneel: ze zijn gericht op de instandhouding van het ecosysteem of hebben deze als gevolg. In een ecosysteem wordt een stabiele kringloop (het streven naar een minimaal verlies) van materie in stand gehouden tussen abiotische en biotische componenten, gesteund op een doorstroming van energie[13].

---

[6] Art. 1.1.2. § 1, 1°, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[7] Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, *BS* 12 maart 1999 (voortaan verwijzing als Wet mariene milieu).
[8] Art. 2, 2°, Wet mariene milieu.
[9] Art. 2, 15°, Decreet natuurbehoud.
[10] Zie ook het advies van de MiNa-Raad van 12 september 1996 over het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *Parl. St.* Vl.R.1996-1997, nr. 690, 105.
[11] KUIJKEN, E., *o.c.*, 9 (1996); KUIJKEN, E., *Cursus landschapsecologie en natuurbehoud (natuur- en groenbeheer)*, Universiteit Gent, 2000, (51p. en bijlagen), 37.
[12] Definitie van art. 2, Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992, in 31 *ILM* 822 (1992); in Belgische goedkeuringswet van 11 mei 1995, *BS* 2 april 1997 (voortaan verwijzing als Biodiversiteitsverdrag).
[13] KUIJKEN, E., *o.c.*, 3 (2000).

Een ecosysteem is samengesteld uit abiotische en biotische componenten. Dit wordt ook zo weergegeven in de definitie van ecosysteem in het Decreet natuurbehoud : "*het geheel van biotische en abiotische elementen die het samenleven van levende organismen in een bepaald gebied kenmerken*"[14]. De *abiotische componenten* (niet-levende omgeving) omvatten de anorganische substanties (zoals koolstof, stikstof, water, zuurstof, fosfaten, nitraten en zouten), organische substanties (eiwitten, koolhydraten, humuszuren enz.), evenals de fysische en klimaatfactoren. De fysische factoren zoals water, lucht en bodem bestaan uit veel van de genoemde anorganische en organische substanties in wisselende concentraties. Klimaatfactoren omvatten temperatuur, wind, neerslag, stromingen, golfslag enz. De *biotische componenten* bestaan uit de levende organismen en levensgemeenschappen. Een *levensgemeenschap* of *biocenose* van het ecosysteem is de verzameling van populaties van verschillende soorten planten en dieren die binnen een welafgebakend gebied op een waarneembare wijze tezamen voorkomen[15]. Het ecosysteem bestaat aldus uit de som van alle levensgemeenschappen, samen met de niet-levende omgeving in een begrensd gebied[16].

Het natuurbehoud was in het verleden meestal gericht op een bepaalde component uit het ecosysteem (bepaalde soorten of bepaalde habitats). Er wordt hoe langer hoe meer de nadruk gelegd op het behoud van het ecosysteem in zijn geheel (met inbegrip van de daarin aanwezige ecologische processen). De wetenschappelijke onderbouwing van het natuurbehoud van een ecosysteem, is een *ecosysteemvisie*. Een dergelijk wetenschappelijke onderbouwde ecosysteemvisie werd uitgewerkt voor de Vlaamse kust[17]. Deze ecosysteemvisie is echter beperkt tot strand, slik, schor, duin en aangrenzende poldergebieden. Het mariene gedeelte is er niet in opgenomen[18].

3. HABITAT/BIOTOOP

Elke soort heeft zijn specifieke *habitat*, waar ze zich in stand kan houden, zich voortplanten enz. Luidens het Biodiversiteitsverdrag duidt de term *habitat* op "*de plaats of het soort gebied waar een organisme of een populatie van nature voorkomt*"[19]. De EG-Habitatrichtlijn omschrijft *natuurlijke habitats* als land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn[20]. Onder *habitat van een soort* wordt in de richtlijn verstaan, een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft[21].

Onder *biotoop* wordt begrepen, het concrete landschapselement ingenomen door een levensgemeenschap[22]. Bij een habitat gaat het over de leefruimte van één bepaalde soort. Zo is een koraalrif de habitat voor bijvoorbeeld de papegaaivis. Met het oog op de bescherming van de papegaaivis kan men de koraalriffen als specifieke habitat voor deze soort beschermen. Bij de biotoop gaat het over de leefruimte van een levensgemeenschap

---

[14] Art. 2, 3°, Decreet natuurbehoud.
[15] KUIJKEN, E., *o.c.*, 3-4, 6, 8 (2000).
[16] NYS, R., *Ecologie. Theorie en praktijk*, Monografie Stichting Leefmilieu, Kapellen, DNB/Uitg. Pelckmans, 1987, (360p.), 17.
[17] PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 375 p. en bijlagen; deel II Natuurontwikkeling, 130p.
[18] Zie ook hoofdstuk 7 inzake beginselen en planning van natuurbehoud.
[19] Art. 2, Biodiversiteitsverdrag.
[20] Art. 1, b, 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 (voortaan verwijzing als Habitatrichtlijn); zie ook art. 2, 4°, Decreet natuurbehoud: "*een land- of waterzone met bijzondere geografische, abiotische of biotische kenmerken, die zowel natuurlijk als half natuurlijk kan zijn, waarin een bepaalde soort leeft*".
[21] Art. 1, f, Habitatrichtlijn.
[22] Zie begrippenlijst in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren*, Leuven, Garant, 1996, (585 p.), 558.

van verschillende dier- en plantensoorten. In dit geval is de band met het voorkomen van een bepaalde soort verdwenen. Zo kan een koraalrif worden beschermd als leefruimte voor verschillende dier- en plantensoorten zonder dat daarom de bescherming van een specifieke soort wordt beoogd. Van Hoorick maakt daarom een onderscheid tussen juridische habitatbescherming en biotoopbescherming[23].

Niettemin worden de termen biotoop en habitat ook als vrijwel synoniemen gebruikt[24]. Hierna wordt geopteerd voor het gebruik van de term *habitat*, zowel in de betekenis van de leefplaats van een specifieke soort als in de betekenis van de leefplaats van een levensgemeenschap. Daarmee wordt ook de terminologie uit de Habitatrichtlijn gevolgd waarin zowel sprake is van *natuurlijke habitat* in de zin van de leefplaats voor levensgemeenschappen als van *habitat van een soort* in de zin van de leefplaats voor een bepaalde soort.

De term *mariene habitat* duidt dus op een plaats in zee, met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, waar bepaalde soorten voorkomen. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt een mariene habitat gedefinieerd als "*een zone in zee met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kan zijn*"[25]. Een met zeewater overstroomde zandbank waar bepaalde benthische organismen[26], vissen en zeevogels voorkomen, is een voorbeeld van een mariene habitat. Een koraalrif is een ander voorbeeld van een mariene habitat, waar specifieke soorten en levensgemeenschappen voorkomen. Voorbeelden van enkele mariene en kustzonehabitats worden verder gegeven in afdeling III van dit hoofdstuk.

4. ORGANISME/SOORT

Organismen omvatten de bacteriën, virussen, eencelligen, wieren, zwammen, hogere planten en de verschillende dierengroepen[27]. Levende organismen kunnen worden ingedeeld op basis van een taxonomische indeling. De *taxonomie* is de classificatie en systematiek van de dieren- en plantenwereld op grond van overeenkomsten in bouw en ontwikkeling.

- De basiseenheid in de taxonomie is de *soort*. Een soort kan worden omschreven als een groep van populaties waarbinnen actueel of potentieel genetische uitwisseling plaatsvindt, en die reproductief gescheiden is van zulke andere groepen[28]. Onder soort wordt begrepen soort, ondersoort of populatie daarvan[29].
- Alle overeenkomstige soorten vormen samen een *geslacht*.
- Overeenkomstige geslachten worden gegroepeerd in *families*.
- Families worden gegroepeerd in *orden*.
- Orden worden samengevoegd in *klassen* en klassen behoren tot een *stam* (*fylum*).
- De stammen behoren tot een *rijk* (plantenrijk en dierenrijk).

Daarnaast zijn er nog andere onderverdelingen zoals onderfamilie, superfamilie, suborde en onderstam. Hierna wordt als voorbeeld de taxonomie van de tuimelaar gegeven.

---

[23] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 579 en de hoofdstukken 19 en 20 (2000).
[24] KUIJKEN, E., *o.c.*, 8 (2000).
[25] Art. 2, 4°, Wet mariene milieu.
[26] Zie infra 4 van deze afdeling.
[27] KUIJKEN, E., *o.c.*, 2 (2000).
[28] Definitie van de begrippenlijst van het Milieu- en natuurrapport Vlaanderen (VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport*, Leuven, Garant, 1994, (823 p.), 812.
[29] Art. 2, s, Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, *PB L* 61, 3 maart 1997 (voortaan verwijzing als CITES-Verordening); zie ook art. I, a, Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, Washington, 3 maart 1973, in 12 *ILM* 1085 (1973); in Belgische goedkeuringswet van 28 juli 1981, *BS* 30 december 1983 (afgekort als CITES-Verdrag): "*elke soort, ondersoort of één van hun geografisch geïsoleerde populaties*".

Tabel 1: Verschillende categorieën in de systematiek, met als voorbeeld de tuimelaar	
Rijk	Dieren
Stam	Chordata (Chordadieren)
Onderstam	Vertebrata (gewervelden)
Klasse	Mammalia (zoogdieren)
Orde	Cetacea (walvisachtigen)
Onderorde	Odontoceti (tandwalvissen)
Familie	Delphinidae (echte dolfijnen)
Geslacht	Tursiops
Soort	truncatus (tuimelaar)

Naast een taxonomische classificatie, kunnen levende organismen ook worden ingedeeld naargelang hun habitat. Zo kan in mariene ecosystemen, naargelang de habitat, een onderscheid worden gemaakt in pelagische organismen en benthische organismen. *Bentische organismen* zijn organismen die nabij, in of op de zeebodem leven[30]. *Pelagische organismen* zijn organismen die in open water leven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het plankton en het nekton. *Plankton* zijn drijvende of slecht-zwemmende organismen. Het *nekton* zijn de vrij-zwemmende organismen[31].

Organismen kunnen ook worden ingedeeld volgens hun trofische verwantschap. Naargelang de manier waarop ze hun voedsel verkrijgen, worden organismen ingedeeld in autotrofe of heterotrofe organismen. *Autotrofe organismen* zijn zelfvoedende organismen die niet afhankelijk zijn van andere organismen voor hun voedsel, zoals planten. *Heterotrofe organismen* daarentegen zijn voor hun voedsel aangewezen op planten of andere dieren[32].

In ecosystemen komen verschillende milieufactoren voor, in verschillende intensiteiten en gradaties (b.v. van warm naar koud, van zoet naar zout). Elk organisme heeft ergens een optimum binnen deze uitersten. De tolerantiegraad van soorten ten aanzien van milieufactoren kan breed of nauw zijn. Soorten met een brede tolerantie zijn vaak *kosmopoliete soorten* (zeer wijd verspreid). Soorten met een enge tolerantiegraad zijn meestal organismen met een beperkte geografische verspreiding. Soms zijn dit *endemische soorten*. Endemische soorten worden gekenmerkt door een zeer beperkte geografische verspreiding (b.v. een eiland, een meer). Soorten met nauwe ecologische grenzen worden soms gebruikt als *indicatorsoorten*, vanwege hun gevoeligheid ten aanzien van milieuveranderingen[33]. Indicatorsoorten hebben een cruciale functie in het ecosysteem. Een indicatorsoort kan algemeen worden omschreven als een soort die of door zijn talrijkheid een indicatie kan geven over de veranderingen in één of meer omgevingsfactoren of fungeert als een paraplusoort voor heel wat andere soorten. De indicatorsoort beschermen, betekent dan bijna impliciet ook de andere soorten mee beschermen. Als indicatorsoorten effecten ondervinden van veranderingen in hun habitat, werkt dit door op het hele ecosysteem. Het kunnen ook soorten zijn, die erg hoge eisen stellen aan hun omgeving, waardoor hun aanwezigheid betekent, dat mogelijk ook heel wat andere soorten kunnen voorkomen[34].

Veel soorten trekken in bepaalde seizoenen naar andere plaatsen (met het oog op voortplanting, voedsel, warmere klimaten). In het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, wordt onder *trekkende soort* verstaan, de gehele populatie of een geografisch gescheiden deel van de populatie van een bepaalde soort of lager taxon

[30] North Sea Tas Force, *North Sea Quality Status Report 1993*, Londen, Oslo and Paris Commission, 1993, (132 p.), 64 (voortaan afgekort als NSQSR 1993).
[31] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *The Diversity of the Seas: a Regional Approach*, World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, World Conservation Press, 1996, (132 p.), 6.
[32] KUIJKEN, E., *o.c.*, 6 (2000).
[33] KUIJKEN, E., *o.c.*, 7 (2000).
[34] Zie hierover DE BLUST, G. *et. al.*, "Gevolgen voor de natuur" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren*, Leuven, Garant, 1996, (497-532), 509-510.

wilde dieren, waarvan een belangrijk gedeelte één of meer landsgrenzen periodiek en op een te voorziene wijze overschrijdt[35].

5. BIODIVERSITEIT

De *biologische diversiteit* (afgekort als biodiversiteit) is de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken. Biologische diversiteit omvat diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen[36].

De term duidt dus op de variëteit binnen de levende wereld. De drie componenten van biodiversiteit, genen, soorten en ecosystemen, komt overeen met de drie fundamentele niveaus van biologische organisatie. De *genetische diversiteit* vertegenwoordigt de erfelijke variatie binnenin en tussen onderscheiden populaties van dezelfde soort organismen. De genetische variatie is van belang omdat het natuurlijke, evolutionaire verandering en kunstmatige selectie mogelijk maakt.

Soortendiversiteit heeft betrekking op de variëteit aan soorten. De soortendiversiteit is het best gekende aspect van de biologische diversiteit. Soortendiversiteit wordt het meest geëvalueerd als soortenrijkheid: het aantal soorten in een bepaalde plaats of habitat. Alhoewel het soortenniveau algemeen wordt beschouwd als het meest natuurlijke om de organismendiversiteit te evalueren, kunnen soorten in de systematiek niet met een totale precisie worden gekend en geteld. Het tellen van het aantal soorten geeft bovendien maar een gedeeltelijke indicatie van de biodiversiteit. Ook de graad of mate van variatie is van belang: organismen die zeer verschillend zijn van elkaar, gaan meer bijdragen tot diversiteit, dan diegenen die zeer gelijkend zijn. Hoe meer verschillend een bepaalde soort is van elke andere soort, hoe groter de bijdrage ervan tot de maatstaf voor globale biodiversiteit. Een plaats waar er veel verschillende taxa aanwezig zijn, beschikt over een grotere taxonomische diversiteit dan een andere plaats met een minder aantal taxa, ook al zijn er meer individuen aanwezig.

Aangezien er geen unieke definitie en classificatie is van ecosystemen op het globale niveau, kan *ecosysteemdiversiteit* moeilijk anders worden geëvalueerd dan op lokale of regionale basis, en dan nog grotendeels in termen van vegetatie. De ecosysteemdiversiteit wordt vaak geëvalueerd aan de hand van de diversiteit van de soorten die deel uitmaken van deze ecosystemen. Hoe meer de verschillende soorten gelijk abundant aanwezig zijn, hoe meer over het algemeen een habitat of gebied als divers wordt beschouwd. Voorts wordt gewicht gegeven aan het aantal soorten in de verschillende grootteklassen, op verschillende trofische niveaus of in verschillende taxonomische groepen.

De manier waarop de verschillende onderdelen van de biodiversiteit worden geëvalueerd, is van groot belang. Zo zijn beheersmaatregelen die gericht zijn op het behoud van één facet van biodiversiteit, niet noodzakelijk gericht op het behoud van een ander facet. Ook de schaal die wordt gebruikt, is van belang. Zo zal de vraag naar de bijdrage van een gebied tot globale diversiteit zeer verschillend zijn van de vraag van de bijdrage tot lokale, nationale of regionale diversiteit. Niet alleen het aantal soorten wordt immers in aanmerking genomen, ook de mate van endemisme van de soorten speelt een belangrijke rol[37].

---

[35] Art. I, § 1, a, Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979, in 19 *ILM* 15 (1980); in Belgische goedkeuringswet van 27 april 1990, *BS* 29 december 1990 (voortaan verwijzing als Verdrag van Bonn).

[36] Zie de definitie van art. 2, Biodiversiteitsverdrag; art. 2, 2°, Decreet natuurbehoud.

[37] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *Global Biodiversity. Status of the Earth's Living Resources. A Report compiled by the World Conservation Monitoring Centre*, Londen, Chapmann & Hall, 1992, (585p.), xiii-xiv; World Resources

Een overzicht van de biodiversiteit in het mariene en kustzonemilieu, wordt gegeven in afdeling III.

Institute (WRI), The World Conservation Union (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Biodiversity Strategy*, 1992, (244p.), 2-3 (voortaan verwijzing als WRI/IUCN/UNEP).

II. BESCHRIJVING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

1. GEOGRAFISCHE AFBAKENING

Ongeveer 71% van de oppervlakte van de planeet Aarde wordt ingenomen door oceanen[38]. De wereldoceaan beslaat een gebied van ongeveer 362.000.000 km². Voor het grootste gedeelte worden de grenzen van de oceanen bepaald door landsgrenzen en onderzeese topografische kenmerken. In het zuidelijk halfrond domineert de zee over het land: de ratio van water over land bedraagt 81:19. In het noordelijk halfrond bedraagt de ratio 61:39[39]. De indeling in oceanen verschilt. Door sommige auteurs worden drie grote oceanen onderscheiden: de Atlantische Oceaan, de Indische Oceaan en de Stille Oceaan en hun aangrenzende zeeën. De Arctische Oceaan wordt als randzee van de Atlantische Oceaan gezien en de Antarctische Oceaan (het water rond het Antarctisch continent) wordt ingedeeld in 3 delen, één voor elk van de drie oceanen[40]. Door andere auteurs worden ook de Arctische Oceaan en de Antarctische (of Zuidelijke) Oceaan als afzonderlijke oceanen beschouwd[41].

De *Stille Oceaan* is de grootste oceaan en omvat 46% van de wereldoceaan[42], met een totale oppervlakte van 165.250.000 km². Met uitzondering van gebieden gedomineerd door fjorden en eilanden aan de noordelijke en zuidelijke uiteinden van de oceaan en van de diepe inhammen in de Golf van Californië, is de kustlijn in het oosten van de Stille Oceaan over het algemeen regelmatig en is er een klein continentaal plat. De westerse landsgrens van de Stille Oceaan daarentegen, is onregelmatig en wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een aantal belangrijke randzeeën, zoals de Beringzee en de Zee van Okhotsk. De *Atlantische Oceaan* is de tweede grootste oceaan (24% van de totale wereldoceaan) en heeft een oppervlakte van ongeveer 106.460.000 km². Zonder de Arctische en Antarctische Oceanen bedraagt de oppervlakte van de Atlantische Oceaan 82.000.000 km² [43]. De Noord-Atlantische Oceaan wordt gekenmerkt door een gevarieerde kustlijn en een aantal aangrenzende zeeën, zoals de Caribische Zee, de Middellandse Zee, de Noordzee en de Baltische Zee. De Zuid-Atlantische Oceaan daarentegen, is gekenmerkt door een eenvoudige kustlijn met weinig eilanden en minder aangrenzende zeeën. De *Indische Oceaan* neemt 20% in, met een oppervlakte van 73.440.000 km². De Indische Oceaan wordt door haar ligging algemeen beschouwd als een tropische zee. De Indische Oceaan beschikt over relatief weinig aangrenzende zeeën. Voorbeelden zijn de Rode Zee, de Perzische Golf en de Arabische Zee[44]. De *Arctische Oceaan* is de kleinste van de oceanen met een oppervlakte van 12.173.000 km². De *Antarctische Oceaan* heeft een oppervlakte van ongeveer 35.000.000 km² [45].

---

[38] 70,8% van de oppervlakte van de Aarde bestaat uit oceanen en hun aangrenzende zeeën. De overige 29,2% bestaat uit land en zoetwater (McALLISTER, D., *Status of the World Ocean and its Biodiversity*, a Special Issue of Sea Wind (9(4)), Ottawa, Ocean Voice International, oktober - december 1995, (72p.), 8).

[39] GOLD, E. en PETRIE, C., "Maritime Affairs: the Setting" in GOLD, E. (Ed.), *Maritime Affairs: a World Handbook*, Essex, Longman Group UK Limited, 1991, (1-8), 3; KNIGHT, G en CHIU, H., *The International Law of the Sea: Cases, Documents, and Readings*, London, Elsevier, 1991, (923p.) 1-3.

[40] KNIGHT, G en CHIU, H., *o.c.*, 1-3 (1991); GOLD, E. en PETRIE, C., *o.c.*, 3 (1991).

[41] ELDER, D. en PERNETTA, J. (Eds.), *Oceans*, A Mitchell Beazley World Conservation Atlas, published in association with IUCN, Londen, Mitchell Beazley Publishers, 1991, (200 p.), 98-177; PERNETTA, J., *Philip's Atlas of the Oceans*, Londen, Reed International Books Limited, 1995, (208p.), 117-169; KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S. (Eds.), *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-IV; zie ook HERITAGE, A. (Red.), *Reader's Digest Wereldatlas*, Utrecht, Kosmos/Z&K Uitgevers, 1998, (335p.), xviii-xix.

[42] Volgens Pernetta is de grootte van de Stille Oceaan 166.000.000 km² (PERNETTA, J., *o.c.*, 156 (1995)).

[43] PERNETTA, J., *o.c.*, 120 (1995).

[44] GOLD, E. en PETRIE, C., *o.c.*, 3 (1991).

[45] PERNETTA, J., *o.c.*, 130, 164 (1995).

De *Noordzee*[46] is een randzee van de (Noord-)Atlantische Oceaan en is gelegen op het continentaal plat van West-Europa. De Noordzee wordt omgeven door de kusten van Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden, Denemarken, Duitsland, België, Nederland en Frankrijk. De kustlijn van de noordoostelijke Atlantische Oceaan en de Noordzee vertoont een grote variëteit en wordt gekenmerkt door zandduinen, schorren, rotskusten, slikken, en vast gesteente tot slikken op de zeebodem. Er zijn verschillende soorten insnijdingen in de kust, zoals estuaria, fjorden[47], rias[48], zoutwaterlagunes[49] en kliffen[50]. De afbakening van de Noordzee verschilt naargelang de bron[51] en varieert van een vrij beperkte hydrografische definitie[52], tot een ruime afbakening waarbij ook het Kanaal en het Skagerrak[53] en het Kattegat[54] worden opgenomen.

In het juridisch deel van dit proefschrift komt wetgeving aan bod die van toepassing is op de drie verschillende oceanen (Stille Oceaan, Atlantische Oceaan en de Indische Oceaan). *De meeste aandacht gaat evenwel uit naar de wetgeving voor de Atlantische Oceaan, en meer specifiek deze van toepassing in het Belgische deel van de Noordzee.* De afbakening daarvan is juridisch vastgelegd en komt aan bod in hoofdstuk 4.

---

[46] Voor een uitgebreide omschrijving van de Noordzee en de belangrijkste processen zie: *NSQSR 1993*, 9-61; MAES, F. en CLIQUET, A., *Het Belgisch beleid inzake de bescherming van de Noordzee*, Project in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen, Federale Diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden (DWTC), Gent, 1996, (1255 p. en kaartbijlage), 1-20; MacGARVIN, M., *De Noordzee*, Weert, Uitgeverij M&P, 1991, (144p.), 13-59; DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, (200p.), 11-20, 30-53, 67-138; CLARK, R.B., *The Waters around the British Isles. Their Conflicting Uses*, Oxford, Clarendon Press, 1987, (386p.), 11-12; SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., *Important Bird Areas for Seabirds in the North Sea*, Cambridge, BirdLife International, 1995, (156 p.), 17.

[47] Diepe, grillig verlopende insnijding van de zee in hoge, rotsachtige kusten.

[48] Smal, door de zee overstroomd deel van een rivierdal.

[49] Een gebied van ondiep water gescheiden van de open zee door stranden of ondiepe zandbanken.

[50] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S. (Eds.), *o.c.*, Vol. I, 127-128 (1995); zie over de geografie van de kusten: EISMA, D., "Fysische geografie" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, (11-20), 11-13.

[51] Zie voor nog andere definities: MAES, F. en CLIQUET, A.., *o.c.*, 1-3 (1996).

[52] Volgens de definitie van het Internationaal Hydrografisch Bureau wordt de Noordzee in het zuidwesten begrensd door het Kanaal van Leathercote Point (51°10' NB) in Groot-Brittannië en tot de vuurtoren van Walde (1°55' OL) in Frankrijk. In het oosten wordt de grens gevormd door een lijn van Lindesnes (58°07' NB) in Noorwegen en tot Hantsholm (57°07' NB, 8°36' OL) in Denemarken. De noordwestelijke grens strekt zich uit van Dunnet Heat (3°22' WL) in Schotland tot de Orkney- en de Shetlandeilanden, dan langs de 0°53' meridiaan tot 61°00' noorderbreedte en oostwaarts tot de Noorse kust. Volgens deze definitie beslaat de Noordzee een oppervlakte van 575.000 km^2 of ongeveer 0,004% van de totale wateroppervlakte van de aarde. De afbakening van de Noordzee omvat in deze afbakening niet het Kanaal, het Skagerrak of het Kattegat (CUYVERS, L., *Het beheer van onze zeeën*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1981, (328p.), 163).

[53] Luidens de derde en vierde Ministeriële Noordzeeverklaring en het Progress Report van de vierde Noordzeeverklaring omvat de Noordzee de volgende watermassa: "*a) ten zuiden van 62° noorderbreedte, en ten oosten van 5° westerlengte in het noordwesten; b) ten noorden van 57°44,8' noorderbreedte vanaf het meest noordelijke punt van Denemarken tot de Zweedse kust, en c) ten oosten van 5° westerlengte en ten noorden van 48° 30' noorderbreedte in het zuiden*". Volgens deze definitie omvat de Noordzee het Kanaal en de Straat van Dover in het zuidwesten, het Skagerrak in het oosten en een deel van de Atlantische Oceaan ten noordwesten van de Orkney- en Shetlandeilanden. Het Skagerrak wordt tot de Noordzee gerekend op basis van natuurlijke omstandigheden. Het Kattegat wordt niet opgenomen in deze afbakening.
Zie de Ministeriële Verklaring van de derde Internationale Conferentie inzake de Bescherming van de Noordzee, Den Haag 1990 (in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995) (voortaan verwijzing als Verklaring van Den Haag); de Ministeriële Verklaring van de vierde Internationale Conferentie inzake de Bescherming van de Noordzee, Esbjerg 1995 (in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Esbjerg Declaration*, Kopenhagen, 1995) (voortaan verwijzing als Verklaring van Esbjerg); het Progress Report van de vierde Noordzeeverklaring (ANDERSEN, J. en NIILONEN, T. (Eds.), *Progress Report. 4th International Conference on the Protection of the North Sea. Esbjerg, Denmark, 8 -9 June 1995*, Kopenhagen, Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, 1995, (247p.), 8).

[54] In het NSQSR 1993 van de North Sea Task Force (NSTF) omvat de Noordzee het Kanaal, een deeltje van de Noord-Atlantische Oceaan tussen Schotland en Noorwegen en het Kattegat tussen Zweden en Denemarken. Met inbegrip van het Kanaal en het Kattegat heeft de Noordzee een oppervlakte van ongeveer 750.000 km^2 en een volume van ongeveer 94.000 km^3.

2. TOPOGRAFIE EN PEDOLOGIE VAN DE ZEEBODEM

De oceaanbodem kan worden onderverdeeld in drie zones: het continentaal plat, de continentale helling en de diepzeebodem. Van de totale oppervlakte van de Aarde beslaat het continentaal plat 5,4%, de continentale helling 10,8% en de diepzeebodem 54,6%[55]. Voor het continentaal plat en de diepzeebodem bestaan ook verschillende juridische regimes[56].

Het *continentaal plat* (*continental shelf*) is de onderwatergelegen voortzetting van de continentale landmassa, die zich uitstrekt tot waar er een werkelijke stijging van de hellingsgraad (hellingsgraad van 2° tot 5°) wordt aangetroffen. De waterdiepte aan de rand van het continentaal plat kan variëren tussen 20 en 550 m. Ook de uitgestrektheid van het continentaal plat kan variëren. In bepaalde kusten gaat het continentaal plat vrijwel onmiddellijk over in de continentale helling. In andere gevallen kan het plat zich uitstrekken tot meer dan 200 mijl[57]. Het wereldgemiddelde van de breedte van het continentaal plat bedraagt 65 km[58]. De bodem van het continentaal plat vertoont een reliëf van valleien en heuveltjes en bestaat grotendeels uit zand, grind of koraal[59].

Aan de rand van het continentaal plat, waar de zeebodem een steile helling aanneemt, situeert zich de *continentale helling* (*continental slope*). De continentale helling strekt zich uit tot waar de diepzeebodem begint en is de eigenlijke rand van de continenten. De continentale helling heeft een gemiddelde hellingsgraad van 4°07' en strekt zich uit over een afstand gaande van 15 tot 50 km. In sommige gevallen gaat het steile deel van de continentale helling over in een zachtere glooiing die zich over grote afstanden kan uitstrekken tot in de diepzeebodem (tot 1.000 km ver). De continentale glooiing heeft een gemiddelde hellingsgraad van 0,5°[60].

De *diepzeebodem* vormt een sterk variërend landschap, met grote bergketens, uitgestrekte vlakten, vulkanen en diepe troggen. Dit gevarieerd landschap is een resultaat van de bewegingen van de platen of schollen van de aardkorst[61].

De Noordzee is ontstaan doordat in het hele gebied de aardkorst is gedaald. Het reliëf van de Noordzeebodem is een overblijfsel van de ijstijden, waarin het landijs sedimenten opstuwde, uitschuurde of verplaatste. De Noordzee is een vrij ondiepe zee met een gemiddelde diepte van 100 m. Algemeen helt de Noordzee van het zuiden (30 m diep) naar het noorden (200 m diep). Een trog van 700 m diep ligt voorbij de Noorse kust. De noordwestzijde van de Noordzee wordt gevormd door de rand van het continentaal plat en een diepe oceanische trog van 1.500 m diep. Het Kanaal is ongeveer 30 m diep in het oosten en helt naar een diepte van 100 m in het westen[62]. Op basis van de waterdiepte kan de Noordzee worden onderverdeeld in de zuidelijke Noordzee ten zuiden van de

---

[55] McALLISTER, D., *o.c.*, 8 (1995).
[56] Zie hoofdstuk 4.
[57] SOMERS, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Antwerpen, Kluwer, 1997, (485 p.), 137.
[58] KLEE, G.A., *Conservation of Natural Resources*, New Jersey, Prentice Hall, 1991, (410 p.), 306.
[59] GOLDSMITH, E., HILDYARD, N., McCULLY, P. en BUNYARD, P., *Planeet voor het leven. 5000 dagen om de aarde te redden*, Tielt, Lannoo, 1990, (288p.), 174.
[60] SOMERS, E., *o.c.*, 138 (1997).
[61] Over de theorie van de schollentektoniek of continentendrift zie ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 22 (1991). Op de plaatsen waar de aardplaten elkaar raken, kunnen drie soorten grenzen ontstaan: 1. constructieve grenzen (*constructive borders*) waarbij magma (in de aardkorst opgesloten, gloeiende, vloeibare massa, bestaande uit gesmolten gesteenten) naar de oppervlakte komt en de platen uit elkaar duwt en waarbij nieuwe oceaankorst ontstaat. De constructieve grens tussen twee oceaanplaten is gekenmerkt door oceaanruggen (*ridges*); 2. destructieve grenzen (*destructive borders*) waarbij twee platen botsen en de ene plaat over de andere schuift. Deze zone wordt gekenmerkt door oceaantroggen op de plaats waar de oceaanplaat naar beneden wordt geduwd; 3. conserverende grenzen (*conservative borders*) waarbij platen zich achter elkaar bewegen en waarbij door de wrijving tussen de twee platen verschuivingen en breuken ontstaan.
[62] *NSQSR 1993*, 21.

Doggersbank, waar de waterdiepte alleen plaatselijk meer is dan 50 m, de centrale Noordzee met diepten tot 100 m, de noordelijke Noordzee met diepten tot 200 m en de Noorse Geul met diepten van 225 tot 700 m. In de ondiepe zuidelijke Noordzee zijn de zandige sedimenten sterk onderhevig aan getijstroming en golfwerking. Dit gedeelte van de Noordzee bestaat uit zandgolven en zandbanken[63].

De bodem van de Noordzee bestaat uit sedimenten die gelegen zijn over meer complexe rotsstructuren. De oppervlakte- en zeebodemsedimenten in de Noordzee bestaan uit zand, grind en slib[64].

- *Grind* komt voor op welbepaalde locaties. De huidige stromingen zijn over het algemeen niet sterk genoeg om het grind te verplaatsen.
- *Slib of zwevend stof* is de verzamelnaam voor deeltjes met een korrelgrootte van minder dan 63 micrometer (µm). Als gevolg van de geringe afmetingen bezinkt het moeilijk en zweeft het in het water en verplaatst zich met de algemene watercirculatie door de Noordzee. De componenten van slib bestaan uit organisch materiaal (zoals levende en afgestorven algen) en uit anorganisch materiaal (voornamelijk kleideeltjes ontstaan door erosie van gesteenten op het land, langs de kust of op de zeebodem). Het slib wordt afgezet op plaatsen met lage stroomsnelheden en weinig golfwerking (sedimentatiegebieden) zoals onder meer op de randen van de Waddenzee, in de Silver Pit, op de Oestergronden en in de Noorse Trog. In ondiepe kustwateren wordt het slib bijna voortdurend door golven en stromen opgewerveld en in suspensie gehouden[65].
- De bestaande zandafzettingen in de Noordzee zijn afkomstig van herwerkt en/of glaciaal ouder zand of van kusterosie. Zand komt voor op zowel zandbanken[66] als zandgolven[67], die enkel voorkomen in ondiepe getijdenzeeën.

Uitgestrekte zandbanken komen onder meer voor in de zuidwestelijke Noordzee[68], zoals in het Belgische gedeelte van de Noordzee. Op het Belgisch continentaal plateau liggen tal van zandbanken die permanent door zeewater worden overstroomd (ook bij laagwater)[69]. Enkel de Broersbank komt bij extreem laag tij gedeeltelijk boven het waterniveau uit[70]. Het gebied van deze zandbanken strekt zich uit van Zeeland tot Calais. De zandbanken voor de Belgische kust kunnen op basis van hun oriëntatie en hun diepte worden ingedeeld in vier groepen:

- de *Kustbanken* strekken zich uit over bijna de hele kustlijn. Ze liggen evenwijdig met de kustlijn binnen een afstand van 10 km. Ze zijn maximaal 20 km lang en zelden meer dan 1 km breed;
- de *Vlaamse Banken* liggen westelijk van Oostende op een afstand van 10 tot 30 km van de kust. De lengte ervan bedraagt 15 tot 25 km en de breedte varieert van 3 tot 6 km. Tussen twee banken in ligt telkens een geul van 4 tot 6 km;

---

[63] EISMA, D., *o.c.*, 11 (1990); ICONA, *Noordzee-atlas voor het Nederlands beleid en beheer*, Amsterdam, Stadsuitgeverij, 1992, 12.

[64] Zie hierover ook EISMA, D., *o.c.*, 13-19 (1990).

[65] CLARK, R.B., *o.c.*, 12-14 (1987); ICONA, *o.c.*, 17-18 (1992).

[66] Zandbanken kunnen tot 50 km lang, 6 km breed en 40 m hoog worden en komen frequent voor in groepen. Ze liggen uitgestrekt ongeveer parallel met de richting van de hoogwaterstroom, maar kunnen ook in een hoek liggen van ongeveer 20° ten opzichte van deze stroomrichting. De ene zijde van een zandbank is steiler dan de andere, waarbij de meest steile zijde gelegen is in de richting van het zandtransport.

[67] Zandgolven komen voor in een rechte hoek ten opzichte van de hoogwaterstroom. Zij kunnen tot 20 m hoog zijn en verschillende honderden meter in lengte. Ook hier is de ene zijde steiler dan de andere en het zand migreert in de richting van de steilere helling. Migratie is geen voortdurend proces, maar gebeurt slechts gedurende perioden dat de getijdenstromen sterk genoeg zijn.

[68] CLARK, R.B, *o.c.*, 12 (1987).

[69] Zie hierover SEYS, J., *De Belgische kustwateren in vogelperspectief*, Brussel, WWF en Instituut voor Natuurbehoud, juni 1993, 24p.; SEYS, J., MEIRE, P. , DEVOS, K. en KUIJKEN, E., *De Kust- en Vlaamse Banken: ecologisch belang, raakvlakken met andere functies en beheerssuggesties. Conceptrapport*, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, mei 1993, 27 p. en bijlagen.

[70] Mededeling van Jan Seys.

- ten oosten van Oostende, op een afstand van 15 tot 30 meter uit de kust, liggen de *Zeelandbanken*;
- de *Hinderbanken* liggen 35 tot 60 km uit de kust[71].

De zandbanken worden gekenmerkt door een belangrijke benthische fauna, die als voedselbron dient voor allerlei organismen waaronder vissen en zeevogels. De aanwezigheid van deze zandbanken vormt een belangrijke motivatie voor het aanwijzen van beschermde gebieden in zee.

3. Ecologische zones

De oceanen kunnen worden ingedeeld in twee ecologische zones : de neretische of kustzone (*neretic* of *green water zone*) en de oceanische of diepzeezone (*oceanic* of *blue water zone*) .

De *neretische zone* is de relatief ondiepe en warme, nutriëntrijke zone, die zich uitstrekt vanaf de hoogwaterlijn van de kust tot de rand van het continentaal plat. Voor de neretische zone wordt ook de term *kustzone* (*coastal zone*) gebruikt. De term kustzone wordt ook gebruikt om een ruimer gebied aan te duiden, dat zich landinwaarts uitstrekt voorbij de hoogwaterlijn tot de rand van het gebied waar er een directe invloed is van de zee (zoals duinen en polders)[72]. De neretische zone neemt ongeveer 10% in van de hele oceaanzone, maar is de habitat voor 90% van alle zeeorganismen. In de vrij ondiepe wateren boven het continentaal plat, kan het zonlicht doordringen, waardoor fotosynthese mogelijk is. De neretische zone wordt ook gekenmerkt door een hoog zuurstofgehalte.

De neretische zone kan verder worden opgedeeld in de intertidale of littorale zone en de sublittorale zone. De *intertidale zone* is de zone het dichtst gelegen bij de kustlijn, die overspoeld wordt met zeewater bij hoogwater en droogvalt bij laag water. De organismen die leven in deze zone moeten bestand zijn tegen wisselende omstandigheden en moeten zowel blootstelling aan lucht als aan zoutwater tolereren. Het is vooral in deze overgangszone tussen land en zee dat de biodiversiteit het hoogst is, als gevolg van de permanente aanwezigheid van fysische milieugradiënten[73]. De *estuariene zone* is de zone waar het zoetwater van rivieren wordt gemengd met het zoutwater van de zee. Estuaria behoren tot de meest productieve zones ter wereld. Zij worden ecologisch gekenmerkt door een gradiënt in zoutgehalte (gaande van zoet, over brak naar zout), door getijdenwerking en door een hoog nutriëntengehalte. Verder stroomopwaarts in de estuariene zone bevinden zich waterrijke gebieden (*coastal wetlands*), zoals slikken en schorren in de gematigde streken en mangrovewouden in tropische streken. De neretische zone omvat, naast estuaria, nog andere habitats zoals zandstranden, rotskusten, koraalriffen en barrière-eilanden. *Zoals zal blijken uit het juridisch deel, is tot dusver de meeste wetgeving gericht op de neretische of kustzone.*

De *oceanische zone* of de open zee maakt het grootste gedeelte uit van de oceanen. De oceanische pelagische zone is gezien de uitgestrektheid ervan het grootste ecosysteem op Aarde. Deze zone, die zich uitstrekt voorbij het continentaal plat, omvat 90% van de totale oceaanoppervlakte, maar bevat slechts 10% van het leven in de oceaan. De open zee bestaat uit 3 verticale zones: de eufotische zone, de bathyale zone en de abyssale zone (diepzeezone). De *eufotische zone* strekt zich uit tot een diepte van ongeveer 200 m. Dit is de grootste diepte waar het zonlicht kan doordringen en waar fotosynthese mogelijk is (fotosynthesegrens). De totale energie afkomstig van eufotisch fytoplankton die vrijkomt voor de voedselketen, is veel groter dan de energie geproduceerd door planten in de neretische

[71] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 1034-1035 (1996).
[72] Zie hoofdstuk 4.
[73] KUIJKEN, E., *o.c.*, 25-26 (2000).

zone als gevolg van de uitgestrektheid van de eufotische zone[74], alhoewel de energieproductie niet hoog is per eenheid in het gebied. De eufotische zone wordt gekenmerkt door een hoog zuurstofgehalte en een lage nutriëntentoevoer. Beneden de eufotische zone ligt de *bathyale zone*. Deze zone is de tussenliggende waterlaag die zich uitstrekt tot aan de bodem van de continentale helling. Organismen zijn afhankelijk voor hun voedsel van het materiaal van dode planten en dieren dat naar beneden valt of door het migreren tussen de eufotische en bathyale zone. Productiviteit in de bathyale zone is klein als gevolg van het gebrek aan lichtinval, hoge waterdruk, lage temperatuur en de beperkte toevoer van nutriënten. De *abyssale zone* bevindt zich boven de diepzeebodem. Weinig dieren kunnen overleven in deze zone, gezien de duisternis, de intense koude, extreem lage niveaus van opgeloste zuurstof doordat geen fotosynthese optreedt, de hoge druk en het gebrek aan voedsel. In veel gebieden in de abyssale zone is het sediment rijk aan nutriënten, afkomstig van organisch afval dat uit de bovenliggende wateren naar beneden komt[75].

Tabel 2: Overzicht van ecologische zones

Neretische of kustzone	Intertidale of littorale zone	Estuariene zone Waterrijke gebieden (slikken en schorren, mangroves...) Zandstranden Rotskusten ...
	Sublittorale of continentaal plat-zone	Koraalriffen ...
Oceanische zone	Eufotische zone Bathyale zone Abyssale zone	

4. Ecologische processen

Hierna worden volgende kenmerken van het mariene en kustzonemilieu kort toegelicht: de waterbewegingen, de geomorfologische processen, de temperatuur, de anorganische chemische samenstelling, de productiviteit en de voedselketen.

Waterbewegingen

Eén van de belangrijkste ecologische processen in het mariene en kustzonemilieu zijn de waterbewegingen. Het water in de oceanen is vrijwel voortdurend in beweging. De bewegingen worden veroorzaakt door een combinatie van processen, zoals de getijdenwerking, de wind, verschillen in temperatuur en densiteit van de watermassa. Belangrijke waterbewegingen zijn de getijden, golven, stromingen en verticale waterbewegingen. De *getijden* worden veroorzaakt door de aantrekkingskracht van de Maan en, in mindere mate, de Zon. Als gevolg van de getijdenwerking wordt een gedeelte van de kustzone afwisselend blootgesteld aan water en aan de lucht (intergetijdenzone). Door de getijdenwerking en de golven worden bepaalde kusten geërodeerd en wordt aan andere kusten materiaal afgezet[76]. *Golven* worden veroorzaakt door de wind. De effecten van de wind op waterbewegingen gaan echter veel verder dan golfbewegingen en veroorzaken ook een patroon van *stromingen* over heel de oceaan. De richting die de stromingen volgen, zijn afhankelijk van de vorm van de continenten, de vorm van de oceaanbodem en de

[74] OWEN, O.S. en CHIRAS, D.D., *Natural Resource Conservation. Management for a Sustainable Future*, 5th edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995, (586p.), 262.
[75] KLEE, G.A., *o.c.*, 307-308 (1991); MILLER, G.T., *Environmental Science. An Introduction*, Belmont California, Wadsworth Publishing Company, 1988, (407p.), 81-82.
[76] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 28 (1991).

aardrotatie[77]. Twee stromingen kunnen worden onderscheiden: oppervlaktestromingen en diepwaterstromingen. Als gevolg van stromingen wordt oppervlaktewater van de warmere equatoriale regio's naar de polen gestuurd (warme zeestroom), waar het water kouder en dichter wordt en tot grote dieptes zakt, vooraleer het terug stroomt naar de evenaar (thermohaliene circulatie[78]). Een belangrijk voorbeeld van oppervlaktestromingen is de Golfstroom[79]. Naast de koude waterstroom van de polen naar de tropen, is er eveneens een koude zeestroom die wordt gevormd in de nabijheid van Antarctica en die noordwaarts langs de westkusten van de continenten stromen, vooraleer ze aan de oppervlakte komen in bepaalde gebieden (opwellingszones). *Verticale waterbewegingen* in de oceanen zijn het gevolg van de waterdensiteit, op zich een gevolg van zoutgehalte en temperatuur. Wanneer water wordt opgewarmd, zet het oppervlaktewater in de tropen uit, waardoor het minder dicht wordt. Dit wordt tegengewerkt door verdamping van het water, waardoor het zoutgehalte stijgt en de dichtheid opnieuw toeneemt. De balans tussen deze twee factoren zal bepalen of het water zinkt of aan de oppervlakte blijft[80].

De waterstromingen in de Noordzee worden beïnvloed door het warme water van de Golfstroom. De Noordzee is aan beide uiteinden onderhevig aan oceaaninvloeden. Het Noordzeewater wordt als gevolg van de instroming van Atlantisch water om de één tot twee jaar volledig ververst[81]. Het water in de Noordzee wordt aangevoerd door de Atlantische Oceaan, de Baltische Zee en land. Doordat deze verschillende bronnen niet volledig worden vermengd, ontstaan specifieke hydrografische regio's in de Noordzee[82]. De Noordzee kan worden verdeeld in gebieden met seizoenale en regionale verschillen in de verticale structuur van de waterkolom. De grens tussen deze gebieden (fronten) kan de verspreiding van nutriënten beperken en kan een verandering teweegbrengen in de lokale planktonflora en -fauna. Een voorbeeld van een dergelijk front is gelegen in wateren voorbij de Waddenzee (het Friese Front)[83].

Geomorfologische processen

Naast de waterbewegingen, zijn ook de geomorfologische processen bepalend voor het kustecosysteem[84]. De waterbewegingen zoals golfwerking en getijden veroorzaken een sedimenttransport in het water en op de bodem. Dit geeft aanleiding tot bijvoorbeeld het ontstaan van zandbanken in zee, zoals bleek uit de bespreking van de topografie van de oceaanbodem. De sedimenttransporten gaan ook effecten hebben op het landgedeelte van de kustzone en zullen bepalend zijn voor onder meer de aangroei en erosie van de zandstranden. Door de wind gaan verstuivingen van sediment op het land plaatsvinden. Deze gaan aanleiding geven tot het ontstaan van verschillende duinvormen.

Temperatuur

Ecologische processen worden ook in belangrijke mate beïnvloed door de temperatuur van het water. De temperatuur van het water wordt bepaald door de verticale wisselwerking tussen het oppervlaktewater en het dieper gelegen water, als gevolg van het mengen van

---

[77] FINCHAM, A.A., *Basic Marine Biology*, Cambridge, British Museum & Cambridge University Press, 1984, (157p.), 12.
[78] CUYVERS, L., *o.c.*, 20 (1981).
[79] Zie hierover ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 24 (1991); GOLDSMITH, E., HILDYARD, N., McCULLY, P. en BUNYARD, P., *o.c.*, 174 (1990).
[80] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 24 (1991).
[81] ICONA, *o.c.*, 13 (1992).
[82] CLARK, R.B., *o.c.*, 15-18 (1987).
[83] SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., *o.c.*, 17 (1995); ICONA, *o.c.*, 14 (1992).
[84] Voor een overzicht van de geomorfologische processen aan de Belgische kust, zie DECLERCQ, E. en DE MOOR, G., "Geomorfologie" in PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 48-86.

water over een langere afstand en als gevolg van de stromingen. De temperatuur in de hele oceaan schommelt van -2°C tot 30°C, of soms 35°C in bepaalde half-ingesloten zeeën[85]. Temperatuur van het oppervlaktewater is het hoogst aan de evenaar en neemt af naar de polen toe. Het warmteverlies van oceaanwater (naar de atmosfeer) neemt eveneens af naar de polen toe, maar niet in dezelfde mate als de afname van de temperatuur van het water zelf. Het verschil tussen het surplus aan warmte aan de evenaar en relatief weinig surplus op andere plaatsen, resulteert in de globale warmteoverdrachtmechanismen (door lucht en water) die de weersomstandigheden vormen[86]. De temperatuur in de Noordzee wordt beïnvloed door de warmte-uitwisseling met de atmosfeer en absorptie van zonnestralen. De circulatie in de Noordzee zorgt voor een intern transport van temperatuur in de Noordzee. Als gevolg van stromingen, wind en turbulentie, veroorzaakt door getijden, gaan waterlagen met verschillende temperatuur zich vermengen. Al deze processen zorgen voor een seizoenale en ruimtelijke gradiënt van temperatuur in de Noordzee. Algemeen blijft de temperatuur boven het vriespunt van zeewater, als gevolg van de instroming van warm Atlantisch water en door het gematigde maritieme klimaat van de Noordzee[87]. De temperatuur van het zeewater beïnvloedt ook de nabijgelegen kustzones[88].

Chemische samenstelling

Ook de chemische samenstelling van het zeewater is van belang. De anorganische chemische samenstelling[89] omvat drie groepen bestanddelen: de hoofdbestanddelen, de spoorelementen en de gassen. De *hoofdbestanddelen* zijn de elementen die in vaste onderlinge verhouding voorkomen (*saliniteit of zoutgehalte*). Zeewater is een oplossing van mineralen en zouten in een vrijwel constante samenstelling over de hele wereld. Zeezout is een product gevormd uit miljarden jaren van terrestrische erosie en omvat sporen van de meeste elementen, terug te vinden in de aardkorst. Zes elementen vormen 98% van alle zeezouten (chloor, zwavel, natrium, magnesium, kalium en calcium). Het zoutgehalte in de oceanen varieert van minder dan 33 delen per duizend tot meer dan 37 delen per duizend, met een gemiddelde van 35 delen per duizend (of 35 gram zout op 1 kg zeewater)[90]. In water dicht bij de kust zal het zoutgehalte vaak lager zijn als gevolg van vermenging met zoetwater van rivieren. In tropische regio's met een hoge verdampingsgraad zal het zoutgehalte daarentegen vaak hoger zijn[91]. Lichte verschillen in het zoutgehalte van het zeewater kunnen de snelheid en richting van oceaanstromingen en het verticale mengen van oppervlakte- en bodemwater beïnvloeden. De wijziging in zoutgehalte heeft eveneens een belangrijke invloed op de levende rijkdommen van de zee en op de densiteit van het zeewater. Water met een laag zoutgehalte drijft boven water met een hoog gehalte aan zout, waarbij stratificatie kan optreden in de kustwateren en *haloclines* in de open zee[92]. De hoofdbestanddelen hebben als kenmerk dat ze een zeer lange verblijftijd hebben in zee (enkele miljoenen jaren), doordat ze zeer goed oplossen en niet, of in geringe mate, door sedimenten worden geabsorbeerd. Voorts maken ze niet, of in geringe mate, deel uit van biologische kringlopen (dit is bijvoorbeeld wel het geval voor calcium, dat wordt opgenomen door organismen met kalkskeletten zoals schelpdieren en koralen).

---

[85] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 30 (1991).
[86] CUTTER, S., RENWICK, H. en RENWICK, W., *Exploitation, Conservation, Preservation. A Geographic Perspective on Natural Resource Use*, New Jersey, Rowman & Littlefield Publishers, 1985, (448p.), 272-273.
[87] Zie over de temperatuur in de Noordzee: VAN AKEN, H.M., "Natuurkunde" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, (42-53), 43; CUYVERS, L., *o.c.*, 167 (1981).
[88] Over de temperatuur en het klimaat van de Belgische kust, zie AMPE, C., "Klimaat" in PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 1-47.
[89] Zie POSTMA, H., "De chemie van het water" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 67-75; zie ook het hoofdstuk "Marine Chemistry" in *NSQSR 1993*, 34-61.
[90] CUTTER, S., RENWICK, H. en RENWICK, W., *o.c.*, 271-272 (1985).
[91] FINCHAM, A.A., *o.c.*, 10 (1984).
[92] CUTTER, S., RENWICK, H. en RENWICK, W., *o.c.*, 271-272 (1985).

In de Noordzee wordt water met een relatief hoge saliniteit vanuit de Atlantische Oceaan aangevoerd langs de Straat van Dover en langs de noordelijke ingangen. Water met een lage saliniteit wordt aangevoerd vanuit de Oostzee. Zoetwater wordt aangevoerd door rivieren en via de atmosfeer door neerslagoverschot. Het water in de Noordzee zelf, heeft een lager zoutgehalte dan dat van de oceanen als gevolg van de vermenging met water uit rivieren[93]. Het zoutgehalte in de Noordzee verschilt ook naargelang de seizoenen[94].

Naast hoofdelementen, zijn er in het zeewater tevens opgeloste gassen zoals stikstof, zuurstof en koolstofdioxide[95]. De opgeloste zuurstof is de totale hoeveelheid zuurstof in het zeewater. Opgeloste zuurstof is een essentieel element voor het mariene leven. De verspreiding van zuurstof wordt veroorzaakt door uitwisseling met de atmosfeer, fotosynthese van fytoplankton en respiratie (gasstofwisseling) door zuurstof opnemende biota. De oplosbaarheid van zuurstof is een functie van de watertemperatuur: hoe lager de temperatuur, hoe meer opgeloste zuurstof. De verticale verspreiding van opgeloste zuurstof in de oceanen is een functie van stromingen en van de fotosynthetiserende activiteit van fytoplankton in de eufotische zone. De opgeloste zuurstofgehaltes verminderen algemeen met de diepte. De abyssale zone is echter niet anoxisch, aangezien het koude diepe water doorgaans meer zuurstof bevat, dan wordt opgenomen door de beperkte populatie van organismen in de diepzee[96].

Doordat het grootste gedeelte van de Noordzee voortdurend of periodiek gemengd is, zijn de zuurstofgehaltes in oppervlaktewater en diepwater doorgaans voldoende. Er zijn echter al problemen geweest door een zuurstoftekort. In estuariene gebieden is een lager gehalte aan opgeloste zuurstof een natuurlijk fenomeen, als gevolg van de aanvoer van organisch materiaal. In enkele Noordzee-estuaria, zoals het Schelde-estuarium, wordt als gevolg van de aanvoer van organisch materiaal door landbouw en riolen de natuurlijke situatie verergerd en is er een uitbreiding van het gebied waarin er een daling is van het zuurstofgehalte en van de duur en het niveau van de daling in zuurstofgehalte[97].

Daarnaast komen in het zeewater ook spoorelementen voor. Dit zijn elementen die in zeer lage concentraties voorkomen. Oorzaken voor de lage concentratie zijn onder meer de kleine oplosbaarheid. Het komt ook doordat veel van deze elementen zich binden aan vaste stoffen in het water, zoals klei en deeltjes organisch materiaal, en sedimenteren. Een aantal van deze elementen dient voor de groei van organismen en wordt door organismen uit het water opgenomen. De verblijftijd van spoorelementen is veel korter dan van de hoofdbestanddelen (meestal tussen 10.000 en 100.000 jaar). *Tot de spoorelementen behoren de zware metalen zoals lood, cadmium, chroom, mangaan, alsook nutriënten zoals fosfor en stikstof.* Nutriënten bestaan uit stikstofverbindingen, zoals nitraat en nitriet, en fosforverbindingen, zoals fosfaat. Het zijn belangrijke voedingsstoffen voor het fytoplankton in het water. Zowel stikstofverbindingen als forforverbindingen komen van nature in zeewater voor. In de meeste open zeegebieden is de concentratie aan nutriënten laag en is de productiviteit eveneens laag. Productiviteit is hoog in gebieden waar door stromingen nutriëntenrijk water naar de oppervlakte wordt gebracht (*upwellings*). Ook in de kustzonegebieden is de aanwezigheid van nutriënten doorgaans hoog als gevolg van de aanvoer vanaf het vasteland[98].

---

[93] JONES, N.V., "The North Sea Environment: Features and Problems" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, (66-79), 67.
[94] ICONA, *o.c.*, 19-20 (1992).
[95] POSTMA, H., *o.c.*, 68-70, 75 (tabel 2) (1990).
[96] CUTTER, S., RENWICK, H. en RENWICK, W., *o.c.*, 273 (1985).
[97] *NSQSR 1993*, 59-60.
[98] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 27 (1991).

In de Noordzee is er naast de hoeveelheid zware metalen die van nature voorkomt ook nog een toevoer van zware metalen als gevolg van menselijke activiteiten. Daarnaast is er ook een toevoer van organische contaminanten, zoals PCB's, die niet van nature voorkomen. In de Noordzee worden door het water afkomstig uit de Atlantische Oceaan en via rivieren stikstofverbindingen aangevoerd. Bovenop de natuurlijke aanvoer is er een aanzienlijke inbreng door menselijke activiteiten (meststoffen uit de landbouw, rioolwater, stikstofverbindingen in de verbrandingsproducten van fossiele brandstoffen). Een teveel aan voedingsstoffen veroorzaakt eutrofiëring. De gehaltes aan nutriënten verschillen naargelang het seizoen. Ook ruimtelijk zijn er verschillen: zo zijn er aan de kusten relatief hoge waarden van nitraat, nitriet en fosfaat afkomstig van rivierwater[99].

Productiviteit

Naast de anorganische samenstelling van het zeewater, is er tevens het organisch materiaal. Organische stof wordt hoofdzakelijk geproduceerd door het proces van de fotosynthese[100]. *Productiviteit in de oceanen is zeer verschillend en is afhankelijk van een combinatie van factoren zoals topografie, zoutgehalte, watertemperatuur, zonlicht en stromingen.* Doordat ongeveer 70 % van de Aarde bestaat uit oceanen, wordt 70% van de zonne-energie op Aarde opgenomen in de oceanen. Deze zonne-energie wordt grotendeels opgenomen door fytoplankton in het open water van de oceanen. Het proces van de fotosynthese vormt de basis voor het leven. De primaire productiviteit is de snelheid waarmee de zonne-energie wordt opgevangen door fotosynthese en wordt opgeslaan of omgevormd. De primaire productiviteit wordt doorgaans uitgedrukt in gewicht aan materiaal per eenheid gebied en per eenheid tijd (b.v. grammen koolstof/m²/jaar). Op enkele uitzonderingen na, is de primaire productie doorgaans hoger in terrestrische dan in mariene ecosystemen. De gemiddelde productiviteit van het mariene milieu is ongeveer eenvijfde van dat in terrestrische milieus.

Tabel 3: Vergelijkende schattingen van productiviteit in representatieve mariene en terrestrische habitats

Mariene habitats	**Productiviteit gC/ m²/jaar**
Koraalriffen	1.500-5.000
Tropisch zeegras	4.000
Tropisch kelp	2.000
Gematigd zeegras	500-1.000
Gematigd kelp	800
Gematigd inshore	300-400
Gematigde open zee	70-120
Antarctische zee	100
Tropische open zee	18-50
Arctische Oceaan	1
Terrestrische habitats	
Landbouwgebied	2.000-7.500
Tropisch regenwoud	2.000-5.000
Gematigd grasland	500
Woestijn struikgewas	70-50

Bron: GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 5 (1996).

De meeste mariene primaire productie gebeurt door microscopische organismen zoals diatomeeën en dinoflagellaten. Aangezien het meeste licht dat de oceanen bereikt, wordt geabsorbeerd door de bovenste lagen, is de productiviteit daar het hoogst (in de wateren boven het continentaal plat en in de oppervlaktewateren van de open oceaan (de eufotische zone)). De wateren boven het continentaal plat zijn de meest productieve. Daarin hebben, in het bijzonder, estuaria de hoogste productiviteit (twintigmaal hoger dan in de diepzee). De primaire productie in de wateren boven het continentaal plat is tweemaal zo hoog als in de

[99] Zie hierover ICONA, *o.c.*, 21-24 (1992).
[100] POSTMA, H., *o.c.*, 70-71 (1990).

open zee. Vooral de opwellingzones, waaruit diep nutriëntenrijk water naar boven wordt gedreven, zijn zeer productief. In het oppervlaktewater wordt tevens zuurstof en koolstof uit de atmosfeer gehaald. In het dieper water is er minder grote productiviteit als gevolg van het gebrek aan licht en lagere zuurstofconcentraties. De organismen daar zijn afhankelijk van primaire producenten in gebieden die zich op verre afstand in plaats en tijd kunnen bevinden Een uitzondering in de diepere lagen van de zee zijn de vulkaankraters (*vulcanic vents*), waaruit zwavelhoudende chemicaliën komen, die worden gebruikt door chemotrofische bacteriën als bron van energie. Een andere bron van energie in de diepe zee is de faecale regen afkomstig van de oppervlaktewateren en bestaande uit overblijfselen van dode dieren en planten en afvalproducten afkomstig van organismen in de oppervlaktewateren[101].

In de Noordzee is de primaire productie niet overal gelijk. In de zuidelijke Noordzee en in de kustgebieden, met een relatief hoog gehalte aan voedingsstoffen, is de primaire productie vaak hoger. Ook op plaatsen waar het licht diep in het water kan doordringen en de aanvoer van voedingsstoffen relatief hoog is, kan een verhoging van primaire productie worden waargenomen, zoals op de Doggersbank in de winter. Plaatsen waar er grote hoeveelheden slib in het water voorkomen, waardoor het licht niet diep in het water kan doordringen, vertonen een lage primaire productie, zoals voor de oostkust van het Verenigd Koninkrijk en in de Duitse Bocht. De primaire productie verschilt ook naargelang de seizoenen. In de winter is primaire productie lager dan in de zomer, als gevolg van de lage watertemperatuur en de geringe lichtinval[102].

Voedselketen

Naar schatting wordt jaarlijks 18 miljard metrische tonnen levend plantenmateriaal in zee geproduceerd (voornamelijk fytoplankton). Het fytoplankton in zee staat aan de basis van een hele voedselketen. Door het fytoplankton wordt 4,5 miljard metrische tonnen zoöplankton ondersteund[103]. Voornamelijk één groep zoöplankton voedt zich met fytoplankton, namelijk de roeipootkreeftjes of copepoden. Bijna alle andere soorten zoöplankton voeden zich op hun beurt met copepoden. Het mariene zoöplankton dient vervolgens als voedselbron voor zogenaamde filter-eters (*filter feeders*) zoals garnalen, haring, ansjovis en baleinwalvissen. Kleine organismen en deeltjes zweven in het water en worden uit het water gefilterd door de filter-eters.

Een belangrijke link in de voedselketen wordt gevormd door soorten die maar een gedeelte van hun levenscyclus in de planktongemeenschap doorbrengen, zoals krabben en veel vissoorten. Deze gaan in hun larvaal stadium copepoden bejagen en worden zelf gegeten door andere zoöplanktonsoorten. Als volwassen dieren verlaten de meeste vissen de planktongemeenschap. Bepaalde soorten zoals haring blijven echter deel uitmaken van de planktongemeenschap en staan aan de top van het planktonvoedselweb. Terzelfder tijd staat een soort zoals de haring ook aan de basis van een andere voedselketen. Kleinere vissen dienen als voedselbron voor grotere vissen zoals tonijn, zeevogels en zeezoogdieren. Bepaalde zeezoogdieren zoals zeehonden voeden zich occasioneel ook met vogels en grotere soorten zoals orca's jagen ook op andere zeezoogdieren. Vanuit de oppervlaktewateren daalt organisch materiaal, bestaande uit faeces, dood plankton en resten van andere organismen, af naar de zeebodem waar ze de basis vormen voor het voedsel voor bodemdieren[104].

Bij elke schakel in de voedselketen gaat een deel energie verloren (ten gevolge van beweging, verlies aan warmte door ademhaling, onverteerd voedsel). Dit heeft voor gevolg

---

[101] CUTTER, S., RENWICK, H. en RENWICK, W., *o.c.*, 276-277 (1985); ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 26 (1991); GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 3-4 (1996).
[102] ICONA, *o.c.*, 27-28 (1992).
[103] OWEN, O.S. en CHIRAS, D.D., *o.c.*, 263 (1995).
[104] Zie hierover ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 50, 54 (1991); MacGARVIN, M., *o.c.*, 28-59 (1991).

dat er in elke schakel minder energie is voor de dieren, hoger op de voedselketen. Als gevolg daarvan, zijn er minder dieren aan de top van de voedselketen. Grote mariene organismen, zoals walvissen, moeten aanzienlijke afstanden afleggen om aan voldoende voedsel te geraken. Ook het aantal soorten neemt af, hoger op de voedselketen. Veel walvissen en grote mariene soorten volgen de jaarlijkse cycli van voedselproductie in de oceanen. De dieren trekken naar hogere breedtegraden gedurende de zomermaanden wanneer productiviteit hoog is en keren terug naar warmer water tijdens de winter. Ook veel vissoorten die hun paaiplaatsen hebben dichter bij de kust, keren terug naar offshoregebieden om zich te voeden[105]. Jonge stadia zoeken vaak hun toevlucht tot ondiepe, productieve kraamkamerzones (*nursery areas*).

Wisselwerkingen

Het mariene en kustzonemilieu wordt gekenmerkt door het geheel van de bovengenoemde processen. Fysische factoren zoals golven, getijden, stromingen, temperatuur, waterdruk, en lichtintensiteit gaan een grote invloed hebben op de biologische gemeenschappen. Deze biologische gemeenschappen hebben op hun beurt een invloed op bodemsedimenten en opgeloste gassen[106]. Alhoewel bovenstaand overzicht van de ecologische processen ver van volledig is, mag het toch duidelijk zijn dat *de fysische kenmerken en ecologische processen niet op zich staan, maar daarentegen in onderlinge wisselwerking een complex en samenhangend geheel vormen.* Van bijzonder belang is de wisselwerking tussen het mariene en het landgedeelte van de kustzone. De processen die zich afspelen in het mariene milieu beïnvloeden in belangrijke mate het landgedeelte van de kustzone. Zo zijn de waterbewegingen verantwoordelijk voor erosie of aanwas van sedimenten aan de kust. De temperatuur van het zeewater beïnvloedt de temperatuur op het land. Maar ook omgekeerd, is de invloed van het land groot op het mariene milieu, in het bijzonder in de onmiddellijke nabijheid van het land. Zo zal de aanvoer van nutriënten door het land een impact hebben op het zuurstofgehalte in zee. De aanwezigheid van al deze factoren beïnvloedt ook de menselijke gebruiken in het mariene en kustzonemilieu. Zo zullen de temperatuur en de geomorfologische processen van belang zijn voor bijvoorbeeld de mogelijkheid tot recreatie. De chemische samenstelling, de temperatuur en de waterbewegingen beïnvloeden de productiviteit, die bepalend is voor mogelijkheden tot ontginning van de natuurlijke rijkdommen.

Het belang van bovenstaand overzicht is aan te tonen dat menselijke gebruiken, die een impact hebben op één kenmerk, ook belangrijke gevolgen kunnen teweegbrengen voor het hele systeem. Zo is het duidelijk dat, door de complexiteit van voedselketens, het ingrijpen in één bepaalde soort (b.v. door exploitatie), ook van invloed kan zijn op andere soorten. Activiteiten die plaatsgrijpen op het land, zullen ook een invloed hebben op het mariene milieu, en omgekeerd. *In de wetgeving zou deze complexiteit tot uiting moeten komen en moet rekening worden gehouden met de ecologische processen die zich afspelen in het mariene en kustzonemilieu.* Zo zal het verbod op doden van een soort aan de top van de voedselketen weinig bijdragen tot het behoud van die soort, indien de soorten aan de basis van de voedselketen worden overgeëxploiteerd. Een ecosysteembenadering, waarbij rekening wordt gehouden met de voedselketens, zal meer bijdragen tot het behoud. Er wordt in het proefschrift dan ook vooral de nadruk gelegd op gebiedsbeschermende maatregelen. Ook de wisselwerking tussen het landgedeelte en het mariene gedeelte zou tot uiting moeten komen in het natuurbeleid.

---

[105] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 50, 54 (1991).
[106] ODUM, E., *Ecology*, 2nd edition, Londen, Holt Rinehart & Winston, 1975, (244p.), 171.

III. BIODIVERSITEIT IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

1. ALGEMEEN OVERZICHT

Het mariene milieu wordt vaak ten onrechte gezien als een uniforme massa, met weinig diversiteit aan ecosystemen, habitats en soorten. De diversiteit is echter belangrijk op de drie niveaus van diversiteit. De *diversiteit van mariene ecosystemen*, gaande van mangrovewouden tot oceaanwater, is op zijn minst vergelijkbaar met de biodiversiteit op het land[107]. Een degelijke globale classificatie van mariene ecosystemen ontbreekt echter nog[108]. De algemene verspreiding van koraalriffen, mangroves en andere waterrijke gebieden is vrij goed gekend, maar er zijn maar weinig globale overzichten van andere mariene ecosystemen[109].

Inzake *soortendiversiteit* zijn maar 1,7 miljoen van de geschatte 5 tot 100 miljoen (terrestrische en mariene) soorten op Aarde wetenschappelijk ontdekt, benoemd en geklassificeerd[110]. Van deze soorten zou 20% marien zijn, wat betekent dat er ongeveer 340.000 soorten van de gekende soorten en tussen de 2 en 20 miljoen soorten van de ongekende soorten, mariene soorten zijn. Recente bevindingen hebben gesuggereerd dat de diepzee tot 10 miljoen soorten zou bevatten, wat overeenkomt met de laagste schatting van het totaal aantal soorten op Aarde[111]. Op de hogere niveaus van classificatie (stam, klasse en orde) is de diversiteit van het mariene milieu zelfs hoger dan op het vasteland. Het mariene milieu omvat 34 fyla en 73 klassen, het vasteland telt daarentegen maar 15 fyla en 33 klassen[112]. Het mariene milieu omvat dus een hogere taxonomische diversiteit dan het vasteland. Terwijl soorten in hetzelfde geslacht of familie genetisch vrij gelijkend zijn, kan worden verwacht van soorten van verschillende fyla, klassen en orden dat deze zeer verschillend zijn op genetisch, biochemisch, fysiologisch, ecologisch en gedragsvlak.

Op het vlak van de *genetische diversiteit* worden er naar schatting 10 miljard genen gevonden in de biota over de hele wereld[113]. Als gevolg van de hogere taxonomische diversiteit in de oceanen, kan naar alle waarschijnlijkheid een meerderheid van deze genen worden teruggevonden in mariene organismen. Genetische verschillen tussen gescheiden populaties van mariene soorten zijn significant, tegengesteld aan de verwachtingen van een open genetische uitwisseling[114].

De kennis inzake de biodiversiteit in het mariene milieu is echter veel geringer dan die van terrestrische biota. Zo werd pas in 1977 het bestaan van levensgemeenschappen in hydrothermale kraters ontdekt in de oostelijke Stille Oceaan[115]. Een ander voorbeeld van

---

[107] WRI/IUCN/UNEP, *o.c.*, 12-13 (1992).
[108] McALLISTER, D.E., *o.c.*, 22 (1995).
[109] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 5 (1995).
[110] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, xiii (1992).
[111] McALLISTER, D.E., *o.c.*, 18 (1995). KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S. vermelden als totaal aantal van mariene soorten een schatting van 250.000 soorten en 150.000 tot 200.000 soorten die nog moeten worden beschreven, de micro-organismen daarin niet inbegrepen (KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 5 (1995)).
[112] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 6 (1996). Volgens het World Resource Institute (1992) komen er in het mariene milieu 31 van de gekende 32 dierlijke fyla voor, waarvan er 14 exclusief mariene fyla zijn (WRI/IUCN/UNEP, *o.c.*, 12-13 (1992)). McALLISTER, die verwijst naar NORSE, vermeldt dat er van de 33 dierlijke fyla, 20 exclusief of dominant marien zijn (McALLISTER, D.E., *o.c.*, 18 (1995)). Bij KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S. is er sprake van 33 dierlijke fyla, waarvan er 11 voorkomen op het land (waarvan 1 endemisch), terwijl 28 voorkomen in de oceanen (waarvan 13 endemisch) (KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 5 (1995)).
[113] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, xiii (1992).
[114] McALLISTER, D.E., *o.c.*, 18-19 (1995).
[115] WRI/IUCN/UNEP, *o.c.*, 12-13 (1992).

recent ontdekte mariene organismen, is de ontdekking van prochlorofyten[116] in de open oceaan in de late jaren '80[117]. De ontdekking van nieuwe mariene organismen is vaak vergemakkelijkt door de ontwikkeling van nieuwe bemonsteringtechnieken en analysetechnieken. Nog steeds zijn er talloze onbeschreven mariene soorten, zelfs in gekende mariene leefmilieus. Het is mogelijk dat de meeste soorten in de oceanen nog steeds niet zijn ontdekt of beschreven. Het gebrek aan kennis inzake mariene biodiversiteit heeft belangrijke gevolgen, aangezien het een beperking inhoudt van het begrijpen van het functioneren van het ecosysteem en het voorspellen van de impact van menselijke ingrepen op dat functioneren. Het verkrijgen van kennis over welke soorten belangrijk zijn in de energiedoorstroming van lagere naar hogere niveaus in een voedselketen, is bijna onmogelijk, indien de meeste soorten ongekend zijn. Er is aldus een voldoende kennis vereist, teneinde de ecologische rol van overvloedig aanwezig en kritische soorten en het functioneren van een ecosysteem te kunnen begrijpen[118].

Het gebrek aan kennis van mariene biodiversiteit, leidt evenzeer tot onvoldoende kennis van bedreigde of uitgestorven mariene soorten. Het totaal gekend aantal vertebrate en invertebrate (terrestrische en mariene) soorten, dat is uitgestorven sinds 1600, is 575. Schattingen over de huidige uitstervingsgraad voor alle taxonomische groepen is 27.000 soorten per jaar. De Rode Lijst van bedreigde soorten van IUCN omvat bedreigde mariene soorten van walvisachtigen, zeehonden, zeevogels, zeeschildpadden en vissen. Voor andere mariene biota is de kennis vaak ontbrekend. Voorbeelden van uitgestorven mariene soorten zijn de Atlantische grijze walvis (*Eschrichtius robustus*), Steller's zeekoe (*Hydrodamalis gigas*) en de grote alk (*Pinguinus impennis*). Door het gebrek aan kennis is het waarschijnlijk dat het uitsterven van mariene soorten ongemerkt gebeurt[119]. Bij de gekende, recent uitgestorven mariene vertebrate soorten, zijn er 3 zoogdieren en 10 zeevogels. De enige recente optekening van het uitsterven van een invertebrate soort, is de *eelgrass limpet* (*Lottia alveus*) in de noordwestelijke Atlantische Oceaan. Als gevolg van het gebrek aan kennis inzake verspreiding van veel soorten en door de uitgestrektheid van de oceanen, is het moeilijk om vast te stellen of een populatie van een organisme is bedreigd[120].

Ook inzake de verspreidingspatronen van soortendiversiteit in de oceanen is nog maar weinig geweten in vergelijking met terrestrische soorten. Algemeen kan worden gesteld dat de diversiteit het hoogst is in de kustzone en het continentaal plat als gevolg van de hogere productiviteit en dat diversiteit afneemt verder naar de open oceaan. Ook neemt de diversiteit doorgaans af met toenemende diepte. Vele pelagische soorten zijn wijd verspreid in de oceanen en vallen niet binnen duidelijke latitudinale zones[121], zoals die zijn vastgesteld op het land. De distributie van benthische organismen volgen het substraat waarop ze leven. Door de kleine verschillen in temperatuur vertonen de benthische organismen ook weinig latitudinale verschillen in hun verspreiding. Levensgemeenschappen aan de kust, in het bijzonder in intertidale en subtidale zones[122], vertonen wel karakteristieke latitudinale verspreidingspatronen, analoog met die op het land[123]. Globaal kunnen er in de oceanen twee basisgradiënten van diversiteit worden vastgesteld. Ten eerste is er, zoals op het vasteland, voor vele taxonomische groepen een stijging in diversiteit van de polaire gebieden naar de evenaar. Zo is de hoogste diversiteit voor vissen, kreeftachtigen, koralen, weekdieren, gaatjesdragers[124] en zeegrassen waar te nemen in de tropen. Recente studies

---

[116] De prochlorofyten is een groep van mariene, bacteriële primaire producenten, die nochtans in sommige regio's 40% van de chlorofyl uitmaken.
[117] Committee on Biological Diversity in Marine Systems, *Understanding Marine Biodiversity*, Washington, National Academy Press, 1995, (114p.), 9 (voortaan verwijzing als CBDMS).
[118] CBDMS, *o.c.*, 8-11 (1995).
[119] McALLISTER, D.E., *o.c.*, 17 (1995).
[120] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 5-6 (1995).
[121] Latitudinale zones zijn breedtegraad-zones.
[122] Intertidale zones zijn zones die bij eb droogvallen. Subtidale zones zijn zones die niet droogvallen bij eb.
[123] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 42-43 (1991).
[124] Gaatjesdragers zijn een groep van mariene eencelligen.

hebben echter aangetoond dat er een hoge soortendiversiteit is in de Zuidelijke Oceaan voor bepaalde groepen, met name sponzen, mosdiertjes, borstelwormen en vlokreeften[125]. Een tweede opvallende patroon is een longitudinaal[126] patroon. Het Indo-westelijke Stille Oceaan gebied, begrensd door de Filippijnen, Indonesië en Noordoost-Australië, is gekend als het gebied met de hoogste mariene diversiteit, waarbij diversiteit afneemt naar het oosten door de eilandgroepen van de Stille Oceaan en naar het westen door de eilandgroepen van de Indische Oceaan. De Atlantische Oceaan heeft de grootste diversiteit in het westen, in het bijzonder de Cariben, en een lagere diversiteit in het oosten[127].

In een studie van het World Conservation Monitoring Centre inzake biodiversiteit werd een overzicht van biodiversiteit op regionale basis gegeven. De geselecteerde regio's zijn de regionale zeeën van het regionale zeeënprogramma van UNEP, aangevuld met enkele regio's die niet onder dit programma vallen. Volgende regio's komen aan bod : de Zwarte Zee, de Middellandse Zee, de Noord-Atlantische Oceaan, de Cariben, de zuidwestelijke Atlantische Oceaan, West- en Centraal-Afrika, Zuid-Afrika, Oost-Afrika, de Rode Zee en de Golf van Aden, Koeweit, Zuid-Azië, de Oost-Aziatische zeeën, de noordwestelijke Stille Oceaan, de noordoostelijke Stille Oceaan, de zuidoostelijke Stille Oceaan, de zuidelijke Stille Oceaan, Zuidwest-Australië, Antarctica en Arctica. Uit dit globaal overzicht blijkt dat twee regio's naar voor komen als zeer soortenrijk, met name, de Oost-Aziatische zeeën en de Zuid-Stille Oceaan. Ook de Cariben en de noordwestelijke Stille Oceaan vertonen nog een grote soortenrijkdom. De data inzake biodiversiteit hebben weliswaar alleen betrekking op een beperkt aantal groepen van organismen. Deze groepen werden wel zo geselecteerd dat zij indicatief zijn voor de algemene niveaus van biodiversiteit in elk regionaal zeegebied. Bij het toevoegen van meer groepen, zou de volgorde inzake de totale soortenrijkdom waarschijnlijk veranderen, maar het is evenzeer waarschijnlijk dat zelfs in dat geval, de hoogste soortenrijkdom terug te vinden zou zijn in de Oost-Aziatische zeeën.

Tabel 4: mariene regio's met hoogst aantal soorten

Oost-Aziatische zeeën	hoogst aantal koralen, weekdieren, garnalen, kreeften en haaien
Zuid-Stille Oceaan	hoogst aantal zeegrassoorten, zeevogels tweede hoogste totaal van weekdieren, kreeften en haaien
Zuid-Stille Oceaan en zuidwestelijke Atlantische Oceaan	hoogst aantal walvisachtigen
Cariben en noordwestelijke Stille Oceaan	over het algemeen hoge aantallen van soorten in de meeste groepen

Regio's met de hoogste aantallen soorten zijn niet altijd de regio's met de meeste endemische soorten. De drie regio's met de meeste endemische zeevogels (Zuid-Stille Oceaan, de zuidoostelijke Stille Oceaan en de noordoostelijke Stille Oceaan) hebben tevens het hoogste aantal zeevogels die als globaal bedreigd worden beschouwd en hebben tevens de meeste bedreigde walvisachtigen en vinpotigen[128].

[125] Zie infra 3 van deze afdeling voor een beschrijving van enkele soortengroepen.
[126] Longitudinaal patroon is een lengtegraad patroon.
[127] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 5-6 (1995).
[128] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 28-32 (1996).

Tabel 5: mariene regio's met hoge aantallen endemische soorten	
Zuid-Stille Oceaan	meest regionaal-endemische weekdieren en kreeften veruit de meeste endemische zeevogels
Zuid-Stille Oceaan en Oost-Azië	hoogste aantal endemische haaien
Cariben	over het algemeen rijk aan endemische soorten meeste endemische koralen tweede hoogste aantal van endemische kreeften en haaien
noordwestelijke Stille Oceaan en Zuidwest-Australië	hoogste aantal endemische zeegrassen hoog aantal endemische kreeften.
zuidoostelijke Stille Oceaan	tweede hoogste aantal endemische zeevogels 2 endemische vinpotigen
noordoostelijke Stille Oceaan	derde hoogste aantal endemische zeevogels 2 endemische vinpotigen
Antarctica	vierde hoogste aantal endemische zeevogels 4 endemische vinpotigen

Het globale belang van de biodiversiteit doet echter geen afbreuk aan het plaatselijk belang dat biologische diversiteit kan hebben: ook al is een regio op globaal niveau minder rijk aan diversiteit, het behoud ervan kan op regionaal of plaatselijk vlak van belang zijn.

2. Ecosysteemdiversiteit in het mariene en kustzonemilieu

Hierna wordt een overzicht gegeven van enkele belangrijke ecosystemen in het mariene en kustzonemilieu.

Pelagische zone

De pelagische zone (de open waterzone, weg van de zeebodem) omvat de zone boven het continentaal plat en de oceanische pelagische zone. De oceanische pelagische zone maakt het grootste ecosysteem op Aarde uit. De open watermassa wordt vaak ten onrechte gezien als een zeer uniforme massa. Voorheen werd al gewezen op de diverse processen en patronen in oceanen, waardoor diverse watermassa's ontstaan. De pelagische zone wordt gedomineerd door de activiteit van plankton in de oppervlaktewateren, waar het zonlicht kan doordringen. De verspreiding van het plankton is niet evenredig verdeeld en is geconcentreerd langs belangrijke circulatiestromingen, contactzones en opwellingsgebieden. Soortenrijkdom varieert naargelang diepte en breedtegraad. Als gevolg van de uitgestrektheid van de oceanische pelagische zone, is de soortensamenstelling doorgaans uniform over grote gebieden. Naast het plankton zijn er de vrij-zwemmende pelagische organismen zoals vissen, walvisachtigen en inktvissen (het nekton)[129]. De pelagische ecosystemen met de grootste diversiteit zijn de epipelagische (bovenste 200 m van de oceanen) en mesopelagische (tussen de 200 en 1.000 m) lagen, waarbinnen verticaal migrerend plankton en micronekton actieve biologische schakels vormen[130]. De pelagische open water zone vormt een belangrijke voedselbron voor onder meer zeevogels. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zeevogelpopulaties in de Noordzee. Het open water van de Noordzee onderhoudt belangrijke populaties van zeevogels, zowel soorten die ver op zee voorkomen zoals stormvogels, meeuwen, alkachtigen, jan-van-genten, als kustzonesoorten zoals eenden, duikers, sternen en aalscholvers. Veel van deze soorten brengen het grootste gedeelte van de tijd door op zee om zich te voeden[131].

Inzake gebiedsbescherming zijn op juridisch vlak de meeste beschermde gebieden gelegen in de onmiddellijke nabijheid of in aansluiting op het vasteland. Toch zijn er al voorbeelden van beschermde gebieden die gelegen zijn in open water, en dit zowel in internationaal recht

[129] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 6 (1996).
[130] CBDMS, *o.c.*, 42 (1995).
[131] *NSQSR 1993*, 74.

(b.v. de walvisreservaten van de IWC) als in nationaal recht (b.v. Stellwagen Bank in de Verenigde Staten)[132].

Diepzeehabitats

De diepzeehabitats zijn gelegen in de abyssale zone, waar geen zonlicht kan doordringen. Ongeveer 51% van de oppervlakte van de Aarde is ingenomen door oceaan vanaf 3.000 m diepte. De diepzee vormt dus een zeer groot deel van de planeet. Vroeger werd aangenomen dat de diepe oceanen relatief eenvoudige ecosystemen waren met weinig soortendiversiteit. Recent werd echter ontdekt dat in sommige regio's soortendiversiteit in de benthische gemeenschap stijgt met toenemende diepte. Extrapolatie van monstergegevens suggereren dat de diepzee verschillende miljoenen soorten bevat. Bij de grotere diersoorten zijn stekelhuidigen vaak de dominante levensvormen op de zeebodem. Ook grote vlokreeften zijn karakteristiek in veel gebieden. Andere soorten die er voorkomen, zijn zeespinnen, decapoden (hogere kreeften), borstelwormen, kraagdieren, koppotigen, sponzen, holtedieren en vissen[133]. Een juridische regeling voor het exploitatieregime van de diepzeebodem wordt geboden door het Zeerechtverdrag van 1982[134]. Daarin wordt de diepzeebodem en zijn rijkdommen uitgeroepen tot gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid[135]. Dit gaat over het gebied dat is gelegen buiten de grenzen van de nationale rechtsbevoegdheid. Natuurbehoudsmaatregelen zijn er vrijwel niet voor diepzeehabitats, ook niet in gebieden die vallen onder de rechtsbevoegdheid van kuststaten. Een uitzondering is bijvoorbeeld het marien natuurreservaat, de Elizabeth en Middelton Riffen in Australië. Delen van dit reservaat zijn meer dan 3.000 m diep[136].

Oceaantroggen worden gevormd als gevolg van de platentektoniek, waarbij de oceaanplaat wordt weggeduwd door een continentale plaat. Aangezien oceaantroggen seismisch actieve zones zijn, vormt dit een onstabiele habitat in vergelijking met de relatief stabiele omgeving van de daarnaast gelegen abyssale vlakten. Oceaantroggen liggen doorgaans dichtbij de landmassa en hebben veelal een hoge graad van sedimentatie, waarvan een groot gedeelte van organische oorsprong is en een belangrijke voedselbron vormt voor de levensgemeenschappen in de troggen. Verschillende troggen liggen onder zeer productieve koudwater opwellingszones, van waaruit de organische uitval bijdraagt tot de rijkheid van de levensgemeenschappen in de troggen. Het water in de troggen komt meestal van het omringende bodemwater, dat afkomstig is van koud oppervlaktewater van hoge polaire hoogten en relatief goed is voorzien van zuurstof. De faunagemeenschappen in troggen zijn niet rijk in soorten, maar kennen doorgaans een hoog aantal endemische soorten.

Levensgemeenschappen in *hydrothermale kraters* werden het eerst ontdekt in 1977, op een diepte van 2.500 m, op de Galapagos-krater. Sindsdien is gebleken dat deze gemeenschappen voorkomen in alle gekende gebieden van tektonische activiteit op verschillende dieptes. Koud bodemwater dringt door kloven in de oceaanbodem en wordt opgewarmd op grote dieptes in de aardkorst en komt terug naar de oppervlakte in hydrothermale kraters. De temperatuur van het kraterwater verschilt van rond 23°C in de Galapagos-krater tot ongeveer 350°C in de kraters van de helling van de Oost-Stille Oceaan. De meeste soorten leven buiten de belangrijkste stroming, op temperaturen van ongeveer 2°C. De biomassa van kratergemeenschappen is doorgaans hoog in vergelijking met andere gebieden op vergelijkbare diepte. Een bijzonder kenmerk van deze gemeenschappen is dat zij worden ondersteund door een niet-fotosynthetische bron van organische koolstof

[132] Zie ook hoofdstuk 9, afdeling II, 1.3.
[133] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 7 (1996).
[134] Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montego Bay, 10 december 1982, in 21 *ILM* 1261 (1982); in Belgische goedkeuringswet van 18 juni 1998, *BS* 16 september 1999 (voortaan verwijzing als Zeerechtverdrag).
[135] Zie hierover hoofdstuk 5.
[136] GUBBAY, S., *Management of Offshore Marine Protected Areas*, A Report for WWF-UK, mei 1998, (39p.), 11.

(chemosynthetische primaire productie). In de hydrothermale stroom komen grote aantallen bacteria voor, die in staat zijn energie te putten uit gereduceerde componenten zoals waterstofsulfide. Veel van de soorten uit de kraters gaan zich voeden met deze bacteria, terwijl andere voor hun energie afhangen van symbiotische zwavelbacteria. De globale soortendiversiteit in hydrothermale kraters is laag in vergelijking met andere zachte sedimentgebieden in de diepzee, maar het endemisme is hoog. Meer dan 20 nieuwe families of subfamilies, 50 nieuwe geslachten en bijna 160 nieuwe soorten werden opgetekend in kratergemeenschappen[137].

Koraalriffen

Wellicht één van de meest aantrekkelijke mariene ecosystemen zijn de koraalriffen. Taxonomisch behoren *koralen* tot de klasse van de bloemdieren (*Anthozoa*), van de stam van de holtedieren (*Cnidaria)*. Koralen kunnen hermatypisch (rif-bouwend) of ahermatypisch zijn. Het grootste gedeelte van de hermatypische koralen behoort tot de orde *Scleractinia* of *Madreporaria*, de kalkkoralen. Deze koralen gaan gezamenlijk calciumcarbonaat afzetten om kolonies te bouwen (skeletten). Binnenin de koraalpoliepen leven symbiotische algen (zoöxanthellae). Die gaan de afvalproducten zoals nitraten, fosfaten en koolstofdioxide die worden geproduceerd door de koralen, verwerken. De zoöxanthellae gaan vervolgens door fotosynthese zuurstof en organische stoffen produceren, die voor een groot deel de voedingsstoffen voor de poliepen uitmaken. De zoöxanthellae geven de koralen tevens hun kleur. De term *koraalrif* zelf slaat op een variëteit van calciumcarbonaatstructuren die zijn ontwikkeld door kalkkoralen en kalkafzettende algen. Riffen kunnen, naast koralen, ook bestaan uit rode algen, die zorgen voor kalkafzettingen die het rif gaan verbinden. De ahermatypische, niet-symbiotische koralen vormen geen riffen en kunnen bestaan in dieper kouder water. Deze laatste soorten worden koraalgemeenschappen genoemd.

Koraalriffen komen voor in tropisch ondiep water en zijn grotendeels beperkt tot zeeën gelegen tussen breedtegraden van 30°N en 30°S. Ze komen voor in ongeveer 110 landen. Ze zijn het meest aanwezig in een ondiep, goed doorspoeld mariene leefmilieu, gekenmerkt door helder, warm water met een laag nutriëntengehalte, een oceanische saliniteit en een overvloed aan calciumcarbonaat. Er zijn twee hoofdcategorieën koraalriffen: de plateauriffen, die gelegen zijn op het continentaal plat en de oceanische riffen die omgeven zijn door dieper water en vaak zijn geassocieerd met oceanische eilanden. Binnen deze twee categorieën zijn er nog enkele types van riffen: *randriffen* (*fringing reefs*) zijn dicht bij de kust gelegen en worden gescheiden van de kust door een smalle lagune, doorgaans met een zandige bodem. Het langste uitgestrekte randrif is te vinden in de Rode Zee. *Barrièreriffen* komen voor langs de rand van het continentaal plat of door inkrimping van het land in dieper water en zijn gescheiden van het vasteland of eiland door een relatief diepe wijde lagune. Het grootste barrièrerif ter wereld is het Groot Barrière-rif in Australië (strekt zich uit over 2.000 km en beslaat een oppervlakte van ongeveer 200.000 km²). *Atollen* zijn gevormd rond een centrale lagune en worden gevonden in oceanisch water. Ze ontstaan waarschijnlijk uit randriffen rond vulkanische eilanden. Nadat het eiland weggezonken is in zee, bouwt het rif zich verder rond het gezonken eiland, waardoor een lagune ontstaat waar voorheen het eiland was. De meeste atollen worden gevonden in de Stille Oceaan, maar ook in de Indische Oceaan (bijvoorbeeld de Chagos- en Malediven-eilanden). Voorts zijn er nog *vlekriffen* die worden gevormd op onregelmatigheden op ondiepe plaatsen in de zeebodem en bankriffen die in dieper water voorkomen, zowel op het continentaal plat als in oceanisch water[138].

[137] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 7-8 (1996).
[138] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 9-11 (1996); *Marine Update (* juni 1997).

De exacte uitgestrektheid van koraalriffen in de wereld is niet gekend en is moeilijk te schatten. Volgens Weber bedekken de koraalriffen 0,17% van de oceaanbodem[139]. Door de World Conservation Monitoring Centre wordt een schatting vermeld van een totaal van 600.000 km^2 riffen tot een diepte van 30 m[140]. Ongeveer 60% hiervan bevindt zich in de Indische Oceaan, 14% in de Cariben, 13% in de Zuid-Stille Oceaan, daarin inbegrepen Oost-Australië, en 12% in de Noord-Stille Oceaan, met inbegrip van Galapagos en de westkust van Noord-Amerika. De overige 1% is verdeeld over de Zuid-Atlantische Oceaan en de Oost-Stille Oceaan[141].

Koraalriffen behoren tot de meest productieve en diverse ecosystemen. Deze productiviteit is een gevolg van een bestendige beschikbaarheid van een divers aanbod aan voedselbronnen, evenals van de bijzondere heterogeniteit van dit leefmilieu, waarbij de koralen een complexe structuur vormen die een habitat biedt voor een grote variëteit aan organismen. De soortendiversiteit in koraalriffen is zeer hoog voor vissen en invertebraten (er zijn 4.500 rifvissen, dit maakt 20% uit van de totale werelddiversiteit van vissen)[142]. Voor andere taxa is de diversiteit middelhoog[143]. Centrale delen van de Indo-westelijke Stille Oceaan bevatten het hoogste aantal rifvissoorten (2.000). De meeste rifvissen zijn relatief zeldzaam in termen van individuen in de gemeenschap (lage abundantie). Alhoewel de meeste families van koraalrifvissen een tropische verspreiding hebben, kunnen er grote verschillen zijn op het niveau van de soorten: het aantal rifvissoorten binnen één enkele zoögeografische regio varieert tussen de 100 en 1.000 soorten. De meeste families in tropische zeeën omvatten soorten die in de koraalfauna voorkomen en sommige families zijn vrijwel volledig beperkt tot koraalriffen. Bij de soorten die voorkomen rond de koraalriffen is er een dominantie van kleinere soorten, alhoewel ook soorten als haaien voorkomen[144].

Door het bijzonder karakter van koraalriffen, hun biodiversiteit, hun aantrekkingskracht, onder meer omwille van toeristische redenen, vormen deze vaak het voorwerp van een juridische bescherming. Het meest bekende voorbeeld is wellicht het Groot Barrière-rif in Australië. Het Great Barrier Reef Marine Park in Australië is het grootste mariene beschermd gebied ter wereld. Het gebied heeft een oppervlakte van 344.000 km^2. Het Great Barrier Reef bestaat uit koraalriffen (2.900 individuele riffen) en eilanden, gelegen op het continentaal plateau van Noordoost-Australië, gaande van Capricorn in het zuiden tot Torres Strait en Papua in het noorden. De schaal en de diversiteit van de habitats van het Great Barrier Reef en het groot aantal en diversiteit van de soorten dat zij onderhouden, maken van de Great Barrier Reef één van 's werelds meest spectaculaire mariene ecosystemen. De rijke natuurwaarden omvatten een diversiteit aan koralen, invertebraten, zeeschildpadden, walvisachtigen, en vogelsoorten. Het is echter ook een intens gebruikt gebied voor onder meer visserij, toerisme en recreatie, wetenschappelijk onderzoek en scheepvaart[145].

---

[139] WEBER, P., "Het opknappen van de koraalriffen" in BROWN, L. (Ed.), *Hoe is de wereld eraan toe?*, Een rapport van het Worldwatch Institute over vooruitgang naar een duurzame samenleving toe, Berlaar, Pauli Publishing, 1993, (60-86), 61.

[140] Door de World Conservation Monitoring Centre (WCMC) en het International Centre for Living Aquatic Resources Management (ICLARM) wordt een databestand ontwikkeld (Reefbase) met informatie over het gebruik, de ecologische status en het beheer van koraalriffen op globale, regionale en nationale schaal (zie hierover internet http://www.wcmc.org.uk/data/database/reefbase.html).

[141] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 307 (1992). Voor een overzicht van koraalriffen over heel de wereld, zie UNEP/IUCN, *Coral Reefs of the World*, UNEP Regional Seas Directories and Bibliographies, Gland, IUCN /Nairobi, UNEP, 1988, met daarin drie volumes: Vol I: Atlantic and Eastern Pacific (373p.), Vol. 2: Indian Ocean, Red Sea and Gulf (389 p.) en Vol. 3: Central and Western Pacific (329p.).

[142] Voor een overzicht van het aantal vissoorten en het aantal koraalsoorten per regio, zie WEBER, P., *o.c.*, 65 (1993).

[143] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 30 (1995).

[144] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 9-11 (1996).

[145] Zie hierover KENCHINGTON, R., *Managing Marine Environments*, New York, Taylor & Francis, 1990, (248p.), 109-117; LUCAS, P.H.C., *Protected Landscapes. A guide for policy-makers and planners*, Londen, Chapman & Hall, 1992, (297p.), 123-131.

Op internationaal niveau wordt ook aandacht besteed aan de bescherming van koraalriffen, vooral omdat deze zeer bedreigd zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het Coral Reef Initiative, een samenwerking tussen verschillende staten en internationale organisaties[146].

Mangroves

Mangroves zijn vegetaties met struiken en bomen die in de intertidale zone voorkomen. De totale oppervlakte aan mangrovewouden wordt geschat op 190.000 tot 240.000 km^2 [147]. Mangrovegemeenschappen zijn grotendeels beperkt tot de tropen, tussen de breedtegraden 30°N en 30°S, met uitlopers in het noorden in Bermuda en Japan, en in het zuiden in Australië en Nieuw-Zeeland. Mangroves kunnen enkel groeien op kusten die zijn beschermd tegen golfwerking. Mangrovewouden zijn bijzonder goed ontwikkeld in estuariene en deltagebieden. Zij kunnen ook voorkomen stroomopwaarts langs de oevers van rivieren. Mangroves komen voor in een groter geografisch gebied dan koraalriffen en komen ook voor langs de westkust van Amerika en Afrika. Er is een meer beperkte verspreiding dan koraalriffen in de Zuid-Stille Oceaan. Er zijn twee belangrijke centra van verspreiding, de oostelijke groep en de westelijke groep. De oostelijke groep bevindt zich in de Indo-Stille Oceaan (de Indische Oceaan en het westelijk deel van de Stille Oceaan) en is het rijkst aan soorten. De westelijke groep is hoofdzakelijk gesitueerd rond de Cariben, maar omvat tevens mangroves langs de westkust van Amerika en Afrika. Mangroves kunnen zeer verschillend zijn en variëren van gesloten wouden van 40-50 m hoog (in delen van Zuid-Amerika), tot onvolgroeide struiken van minder dan 1 m hoog. Mangroves omvatten mangrovesoorten die exclusief voorkomen in mangroves en niet-exclusieve soorten (die ook elders voorkomen). Bij de exclusieve mangrovesoorten werden al 60 soorten vastgesteld (op een totaal van 90 soorten). Naast de mangrovesoorten zelf, is er nog een grote variëteit aan organismen die worden geassocieerd met het mangrovesysteem, waaronder schelpdieren, weekdieren, vissen en vogels. Ongeveer 400 vissoorten en vele invertebraten zijn afhankelijk van mangroves voor het geheel of een gedeelte van hun levenscyclus. Mangrovegemeenschappen vormen unieke levensgemeenschappen, waarbij in de bovenste niveaus terrestrische soorten voorkomen en mariene soorten aan de basis[148].

Zeegrasvelden

Zeegrasvelden bestaan uit uitgestrekte vegetaties zeegrassen, aangepast aan het ondergedompeld leven in zeewater. Er zijn ongeveer 48 soorten zeegrassen gevonden in ondiepe kustgebieden tussen Arctica en Antarctica. In de polaire gebieden komen ze niet voor. Zij komen voor van littorale zones tot diepten van 50 of 60 m, maar zijn het meest abundant in de nabije kustwateren. Er zijn meer soorten in de tropen dan in de gematigde streken. Zeegrassen groeien op verschillende soorten substraten, gaande van zand tot granietrots, maar komen het meest voor op zachte substraten. Zeegrasvelden vertonen een hoge productiviteit en dragen in belangrijke mate bij tot de totale primaire productie van kustwateren. Zij vormen een belangrijke voedselbron voor veel organismen, zoals invertebraten, vissen, vogels, de groene schildpad, de West-Indische lamantijn[149] en de doejong[150]. De zeegrasvelden functioneren ook als kinderkamers voor veel commerciële soorten en bieden bescherming tegen predatoren en schadelijke milieuomstandigheden. Ze bieden tevens een bescherming voor kustlijnen tegen erosie en golfwerking[151].

---

[146] Zie hierover http://www.iucn.org/themes/icri/about.html.
[147] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 30 (1995).
[148] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 11-12 (1996); GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 324 (1992); KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 30 (1995).
[149] Een lamantijn is een zeekoe (in het Engels: *manatee*).
[150] Een doejong is een soort zeekoe (in het Engels: *dugong*).
[151] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 11 (1996); KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 31 (1995).

Algengemeenschappen

Algengemeenschappen bestaan uit vrijwel uitsluitend aquatische soorten. Drie van de vier hoofdgroepen van de grote soorten hebben een hoofdzakelijk mariene verspreiding. Deze drie groepen, groenwieren (*Chlorofyta*), bruinwieren (*Phaeofyta*) en rode algen (*Rhodofyta*) komen voor in verschillende leefmilieus. Vooral de koude gematigde streken zijn rijk aan soorten. Op basis van onvolledige informatie, is de regio rond Japan (noordwestelijke Stille Oceaan), de Noord-Atlantische Oceaan en de tropische en subtropische West-Atlantische Oceaan het rijkst. Zuid-Australië is minder rijk maar heeft de grootste aantallen endemische soorten. Er zijn weinig soorten grote algen in regio's van koudwateropwelling zoals West-Afrika en de westkust van Zuid-Amerika. Ook geïsoleerde eilanden en polaire gebieden hebben weinig soorten. Zowel koraalriffen als mangroves onderhouden een diverse algenflora, in tegenstelling tot zoutmoerassen in de meer gematigde streken die doorgaans soortenarm zijn. Zandige kustlijnen hebben weinig soorten grote algen en vormen vaak een barrière voor de verspreiding ervan. Tot de bruinwieren behoren de kelpen (orde van de *Laminariales*) die verspreid voorkomen in gematigde wateren in het noordelijke en zuidelijke halfrond. Er is sprake van kelpbedden als de algen geen oppervlaktescherm vormen en van kelpwouden als er een scherm wordt gevormd. Deze kelpformaties komen hoofdzakelijk voor in de koudestromen van de Atlantische en Stille Oceaan en kunnen ook in tropische gebieden worden gevonden, voornamelijk in gebieden van opwellingen en koudwateroppervlaktestromingen. De uitgestrektheid van de kelpbedden en wouden hangt af van diverse factoren, zoals een hard substraat om op te groeien, gematigde golfwerking, koel helder oceaanwater en nutriëntenrijk water. Kelpbedden en wouden zijn zeer productief en vormen een basis voor een bijhorende levensgemeenschap met verschillende soorten algen, invertebraten en vissen[152]. In de noordoostelijke Atlantische regio komen verschillende soorten van verkalkte rode zeewieren voor in de regio (*maerl* bedden). Uitgestrekte bedden komen voor aan de kust van Bretagne en in delen van Zuidwest-Ierland. Kelpwouden zijn wijdverspreid in rotsige, sublittorale gebieden in het noordelijk deel van de regio en komen onder meer voor in Groot-Brittannië, Ierland en Frankrijk.

Eilanden

Over de hele wereld komen in zee eilanden voor, die bestaan uit een variëteit van ecosystemen zoals koraaleilandjes, atollen, barrière-eilanden, rotseilandjes, onderzeese bergen. Kleine ongestoorde eilandjes zijn vaak belangrijk voor zeevogelkolonies. Onderwatergelegen bergen en overstroomde banken zijn vaak van belang voor pelagische vis als broed- en voedselplaats[153]. Er is een grote ecologische link tussen het ecosysteem van het eiland en de omringende zee. Het is daarom van bijzonder belang om zowel het land- als zeegedeelte rond het eiland te beschermen.

Een voorbeeld van een eiland waarrond een beschermd gebied is ingesteld, is het Galapagos Marine Resources Reserve in de Galapagos-eilanden[154]. De Galapagos-eilanden vormen een ketting van vulkanische eilanden. Het water er rond is zeer productief als gevolg van het opwellen van nutriëntrijke wateren die door de stroming noordwaarts komen vanuit Antarctica. Al in 1959 was 90% van het land opgenomen in het terrestrische park (Galapagos Nationaal Park). In 1986 werd het Galapagos mariene rijkdommen reservaat ingesteld over de zeebodem en de wateren binnen de 15 mijl van de interne basislijn rond de eilanden van de archipel. In 1998 werd een nieuwe wet aangenomen (Galapagos Conservation Law) waarbij de beschermde wateren rond de archipel werden uitgebreid tot 40 mijl.

---

[152] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 12-13 (1996).
[153] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 32 (1995).
[154] Zie hierover KENCHINGTON, R., *o.c.*, 173-183 (1990); PELLERANO, M., "The Galapogos Marine Reserve - managing conflicting jurisdiction" in WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998.

Met ijs bedekte gebieden

Bijzondere habitats zijn de met ijs bedekte gebieden, die voorkomen aan de twee polen. Vooral *Antarctica* is een bijzonder gebied, als laatste grote ongerepte gebied op Aarde. Antarctica bestaat uit zowel terrestrische (het continent) als mariene ecosystemen (de Zuidelijke Oceaan). De ijskap die zich bevindt over het hele continent, strekt zich ook uit over de kustwateren. De Zuidelijke Oceaan wordt ook gekenmerkt door de aanwezigheid van ijs, zoals ijsbergen en pakijs. Het jaarlijkse proces van smelten en bevriezen van pakijs is het grootste cyclische proces dat plaatsvindt in de oceanen. De Zuidelijke Oceaan is een bijzonder productieve zee. Krill, een kleine kreeftachtige, vormt de basis voor onder meer vissen, inktvissen, vogels, zeehonden en walvissen. De Antarctische zeeën onderhouden in de zomer de grootste stock walvissen[155]. Juridisch wordt Antarctica internationaal beschermd door het Antarctisch verdragensysteem[156]. De Zuidelijke Oceaan is aangewezen als walvisreservaat[157].

Waterrijke gebieden

Waterrijke gebieden aan de kust (*coastal wetlands*) omvatten wereldwijd een variëteit aan ecosystemen, zoals estuaria, delta's, lagunes, schorren en slikken. Slikken (of wadden) worden tweemaal daags door de zee overspoeld. Schorren (of kwelders) worden daarentegen maar enkele malen per maand overspoeld. Slikken zijn, in tegenstelling tot schorren, doorgaans onbegroeid. Tropische waterrijke gebieden zijn vaak begroeid met mangroves. De verspreiding van waterrijke gebieden is vaak gebonden aan de aanwezigheid van riviersystemen. Estuaria hebben een hoge habitatcomplexiteit en beschikken daardoor over een hoge diversiteit. Estuaria zijn ook zeer productieve gebieden en vormen vaak kinderkamers voor mariene soorten[158]. Waterrijke gebieden vormen hierdoor een belangrijke voedselhabitat voor vogels. Voorbeelden van slikken- en schorrengebieden in de Noordzee zijn de Mont-St.-Michel baai (het Kanaal, Frankrijk), het Zwin (België), de North Norfolk kust, Minsmere en Walberswick (oostkust van Engeland), de Waddenzee, de Wash, Foulness en Maplin Sands (oostkust van Engeland), Chisester en Langstone Harbours (het Kanaal, Engeland), de Baai van de Somme (het Kanaal, Frankrijk)[159] en het Verdronken Land van Saeftinge.

Waterrijke gebieden aan de kust zijn niet alleen waardevol, maar zijn ook bijzonder bedreigd door allerhande menselijke ingrepen. Er is dan ook specifieke wetgeving uitgewerkt. Een voorbeeld is het Ramsar-Verdrag inzake de bescherming van waterrijke gebieden[160].

Duinen, stranden en rotskusten

Zowel voor duinen als voor stranden is er geen schatting van de totale oppervlakte. Deze ecosystemen komen wereldwijd voor, maar er bestaan geen globale overzichten van. Rotskusten komen veelal voor in gebieden met een hoge golfwerking, veelal aansluitend bij kliffen en steile kusten, en langs stukken van de kust waar erosie hoog is. Kliffen en rotskusten hebben vaak rijke levensgemeenschappen, vooral in de tropen. De overgang tussen zee en rotskust is gekenmerkt door een duidelijke zonering, waarbij soorten, die zijn aangepast aan langere periodes van blootstelling aan de lucht, hogerop de kust te vinden

---

[155] Zie JOYNER, C., *Governing the Frozen Commons.The Antarctic Regime and Environmental Protection*, South Carolina, University of South Carolina Press, 1998, (363 p.), 1-14; zie ook MAY, J., *Het Greenpeace boek Antarctica*, Weert, Uitgeverij M&P, 1988, 192 p.

[156] Zie de verschillende hoofdstukken van deel III.

[157] Zie hoofdstuk 9.

[158] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 31 (1995).

[159] *NSQSR 1993*, 19.

[160] Internationale Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, Ramsar, 2 februari 1971, in 11 *ILM* 963 (1972); in Belgische goedkeuringswet van 22 februari 1979, *BS* 12 april 1979 (voortaan verwijzing als Ramsar-Verdrag); over dit verdrag, zie deel III.

zijn. Zandige kustlijnen hebben vaak een lage diversiteit en kunnen een grens vormen voor verspreiding van soorten. Stranden kunnen wel gespecialiseerde gemeenschappen hebben. Zandstranden zijn ook belangrijke broed- en nestplaatsen voor zeevogels, zeehonden en zeeschildpadden[161].

In de Noordzee zijn duinen, stranden en rotskusten aanwezig. Voorbeelden van zeekliffen zijn Caithness Cliffs (noordoostkust van Schotland), Bempton Cliffs (oostkust van Engeland), Foula (nabij Shetland), Ile d'Ouessant, Sept Iles - Cap Fréhel (het Kanaal, Frankrijk) en Lummenfelsen (Duitse Bocht, Duitsland). Voorbeelden van subtidale rotsen zijn Cap Griz-Nez (Straat van Dover), Dover tot Kingsdown Cliffs (Straat van Dover, oostkust Engeland), Bretagne (het Kanaal, Frankrijk). Voorbeelden van zandduinen zijn Lower Dornoch Firth (Noord-Schotland), de kust van Noord-Norfolk (oostkust van Engeland), de Westhoek (België)[162], de Waddenzee (Nederland, Duitsland en Denemarken). Voorbeelden van kiezelbanken zijn Dungeness, Havergate Island en Orfordness (oostkust van Engeland), Culbin Sands (Noord-Schotland), de estuaria van Trieux en Jaudy, Sillon de Talbert (het Kanaal, Frankrijk). *Een overzicht van de belangrijkste habitats in de Belgische kustzone wordt gegeven in de Ecosysteemvisie voor de kust*[163]. Dit wordt beperkt tot de getijzone, de contactzone tussen het mariene milieu en de duinen, de duinen, de polders en sterk antropogeen bepaalde habitats, zoals akkers, bermen en bunkers. Een algemeen overzicht van de mariene habitats in het Belgische deel van de Noordzee is er niet.

Voor de waterrijke gebieden aan de kust en de habitats die voorkomen in de getijzone of op het landgedeelte van de kustzone, zijn er doorgaans beschermingsmaatregelen terug te vinden. Een voorbeeld is de juridische bescherming van duingebieden in België[164].

3. SOORTENDIVERSITEIT IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU[165]

In het mariene en kustzonemilieu is er een grote diversiteit aan soorten, gaande van eenvoudige kleine organismen zoals eencelligen tot grote, complexe wezens zoals walvissen en dolfijnen. Hierna wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste soortengroepen. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar de soorten die voorkomen in de Noordzee, in het bijzonder wat vissen, zeevogels en zeezoogdieren betreft.

Invertebraten

Een eerste belangrijke groep zijn de *algen of zeewieren*. De term algen of zeewieren heeft geen taxonomische betekenis, maar duidt op een groep lagere planten, die weinig celdifferentiatie vertonen en geen echte differentiatie hebben in bladeren, stengels en wortels[166]. De algen of wieren variëren in grootte van microscopische, eencellige organismen tot meterslange wieren[167]. Eencellige organismen zoals dinoflagellaten (*Dinoflagellatae*, behorende tot de klasse van de *Fytoflagellatae* of geselwieren) en diatomeeën (klasse

---

[161] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 31-32 (1995); ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 62-63 (1991).

[162] Zie over de Westkust TERMOTE, J., *Tussen land en zee. het duingebied van Nieuwpoort tot De Panne*, Tielt, Lannoo, 1992, 264 p.; VERSWEYVELD, S., *De Westkust. Een brok natuur om (van) te houden*, Brussel, WWF en Natuurreservaten vzw, 1999, 32 p.

[163] RAPPE, G., LETEN, M., PROVOOST, S., HOYS, M. en HOFFMANN, M., "Biologie" in PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, (167-372), 263-353.

[164] Zie in deel III.

[165] In Kelleher, Bleakley en Wells wordt een overzichtstabel gegeven voor de diversiteit van enkele soortengroepen. Bij de hierna volgende verwijzingen wordt enkel verwezen naar Kelleher, Bleakley en Wells. Verwijzingen naar de oorspronkelijke auteurs worden niet opgenomen (zie daarvoor tabel S2 in KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 33-35 (1995)).

[166] *Woordenboek Biologie*, Haarlem, Oberon B.V., 1986, 10.

[167] CHRISTIANS, B. *et al.*, "Biodiversiteit in Vlaanderen en België" in GYSELS, J., *Handboek Biodiversiteit*, Turnhout, De Wielewaal, 1999, (55-150), 61-62.

Diatomeae of kiezelwieren) zijn divers en van groot belang in het mariene milieu. Ze vormen de basis van een groot deel van de primaire productie. De blauwwieren (*Cyanofyta*) zijn simpele organismen, die een wijde verspreiding hebben. Ze worden gevonden in de bovenste lagen van tidale gebieden tot in subtidale gebieden bij de bodemlevensgemeenschappen. De hogere algen (groen-, rood- en bruinwieren) hebben hun grootste verspreiding in oppervlaktewateren[168]. Zeewieren kennen een wereldwijde verspreiding. Er zijn 12.500 soorten algen, alhoewel dit waarschijnlijk een onderschatting is. De hoogste diversiteit is te vinden in de Noord-Atlantische Oceaan, de tropische en subtropische West-Atlantische Oceaan en Japan. De laagste diversiteit komt voor in polaire gebieden en de tropische westkust van Afrika en Zuid-Amerika. Zeewier vormt een belangrijke voedselbron voor tal van mariene diersoorten en staat aan de basis van vele voedselketens[169]. Aan de Noord-Franse en Belgische kust komen 96 soorten roodwieren voor, 46 bruinwieren, 50 groenwieren en 45 blauwwieren[170].

De *sponzen* (stam *Porifora*) zijn eenvoudige meercellige organismen, die met uitzondering van enkele zoetwatersoorten, uitsluitend in het mariene milieu voorkomen. Ook de *koralen*, *kwallen* en *anemonen* (stam holtedieren of *Cnidaria*) komen vrijwel uitsluitend voor in het mariene milieu[171]. Rifbouwende koralen zijn verspreid in tropische wateren, andere koralen komen wereldwijd voor. Veel koralen kennen een zeer wijde verspreiding, alhoewel bepaalde soorten een zeer gelokaliseerde verspreiding hebben of zeer zeldzaam zijn. Er zijn ongeveer 700 soorten rifbouwende en rif-geassocieerde koralen, waarvan ongeveer 600 in de Indo-westelijke Stille Oceaan en ongeveer 100 in de tropische West-Atlantische Oceaan voorkomen. Zuidoost-Azië is het centrum van diversiteit van koraalriffen, gevolgd door gebieden in de zuidwestelijke Stille Oceaan. Endemisme kan hoog zijn, vooral in gebieden met lage diversiteit, op de rand van het verspreidingsgebied van koraalriffen[172].

In het mariene milieu komt een grote diversiteit aan *wormen* voor, zoals onder meer de platwormen (*Platyhelminthes*), snoerwormen (*Nemertinea*), spuitwormen (*Sipunculida*), sterwormen (*Echiurida*), de gelede of ringwormen (*Annelida*), de kelkwormen (*Entoprocta*), de rondwormen (*Nematoda*) en de pijlwormen (*Chaetognatha*)[173].

De geleedpotigen (stam *Arthropoda*) omvatten de insecten, spinnen, duizendpoten en kreeftachtigen. Bij de insecten en spinnen zijn er maar weinig mariene soorten. De *zeespinnen* (klasse *Pantopoda* of *Pycnogonida*) omvatten een 500-tal mariene soorten. Aan de Belgische kust zijn zeespinnen vrij zeldzaam[174]. Tot de klasse van de *kreeftachtigen* (*Crustacea*) behoren tal van onderklassen, waaronder de roeipootkreeften (*Copepoda*) en de hogere kreeften (*Malacostraca*). Tot deze laatste groep behoren onder meer de garnalen, krabben en kreeften (orde *Decapoda*), alsook de vlokreeften (orde *Amphipoda*)[175].

De *echinodermen of stekelhuidigen* (*Echinodermata*) zijn een wijdverspreide, abundante en uitsluitend mariene groep en omvatten de zee-egels, zeekomkommers, zeesterren, zeelelies en slangsterren[176]. Ook *mosdiertjes* (*Bryozoa*) komen hoofdzakelijk voor in zee. Het zijn

---

[168] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 36 (1991).
[169] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 33 (1995).
[170] CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 62 (1999).
[171] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 36 (1991); over de sponzen en kwallen aan de Belgische kust, zie CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 87-88 (1999).
[172] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 33 (1995).
[173] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 38-39 (1991); voor de Belgische kust, zie CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 93 (1999).
[174] CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 99 (1999).
[175] BARNES, R.D., *Invertebrate Zoology*, Philadelphia, Saunders College, 1980, (1089p.), 654 –658, 672; zie ook ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 38-39 (1991); voor de Belgische kust, zie CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 99-103 (1999).
[176] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 39 (1991).

kolonievormende organismen met een tentakelkrans, omgeven door een kalkachtig of gelatineus skelet[177].

Weekdieren (*Mollusca*) zijn wereldwijd verspreid. Er zijn ongeveer 75.000 soorten. Veel weekdieren hebben een belangrijke waarde als voedselbron en er zijn veel commerciële soorten bij[178]. Tot de weekdieren behoren de slakken (*Gastropoda*), de bivalven of tweekleppigen (*Bivalvia*), waartoe de mossel en oester behoren. De derde groep van weekdieren is de klasse van de koppotigen (*Cephalopoda*) en omvat de pijlinktvissen en de octopus. De reuze-inktvis is de grootste van alle levende invertebraten (het grootste opgetekende exemplaar had een lengte van 17 m)[179].

De *manteldieren* (*Urochordata* of *Tunicata*) behoren tot de stam van de Chordadieren (*Chordata*), maar zijn geen gewervelden. De zakpijpen (klasse *Ascidiacea*) komen voor in de intertidale zone. Een andere onderstam van de Chordata, de *Cephalochordata*, waartoe het lancetvisje behoort (*Amphioxus*) is een kleine groep, die voorkomt in zandige gebieden in de lagere intertidale en subtidale zones[180].

Vissen

Vissen komen wereldwijd voor en omvatten verschillende groepen. Er zijn ongeveer 25 soorten lampreien en slijmprikken (kaaklozen of *Agnatha*). Bij de kraakbeenvissen (*Chondrichthyes*) zijn er 520 spijkerroggen, haaien en roggen. De grootste groep vissen zijn de beenvissen (*Osteichthyes*) met ongeveer 11.675 soorten. Nieuwe vissoorten worden ontdekt en omschreven aan een sneller tempo dan om het even welke groep terrestrische vertebratengroep. Meer dan 100 nieuwe soorten, verschillende geslachten en, af en toe, families worden elk jaar gepubliceerd. Vissen zijn de meest diverse vertebraten in de hele wereld, op alle taxonomische niveaus. Ongeveer 60% van alle vissoorten (22.000 in totaal) zijn mariene soorten, en daarvan zijn 80% littorale of kustzonevissen, 20 % diepzeevissen en zeer weinig epipelagische soorten[181].

Er zijn in de Noordzee al 224 soorten vis vastgesteld, waaronder haring, makreel, kabeljauwachtigen, platvissen zoals tong en schol, zalm, paling, zeeduivel en zeewolf. 147 soorten zeevissen worden tot de Belgische fauna gerekend[182]. Er werd geschat dat van de 224 soorten, minder dan 20 soorten meer dan 95% van de biomassa uitmaken. De 20 meest abundante vissoorten in de Noordzee, in termen van biomassa, zijn schar (*Limanda limanda*), zandspiering (*Ammodytes marinus*), haring (*Clupea harengus*), schelvis (*Melanogrammus aeglefinus*), Noorse kabeljauw (*Trisopterus esmarkii*) kabeljauw (*Gadus morhua*), wijting (*Merlangius merlangus*), koolvis (*Pollachius virens*), schol (*Pleuronectes platessa*), sprot (*Sprattus sprattus*), horsmakreel (*Trachurus trachurus*), makreel (*Scomber scombrus*), rog (*Raja radiata*), lange schar (*Hippoglossoides platessoides*), grauwe poon (*Eutrigla gurnardus*), tongschar (*Microstomus kitt*), doornhaai (*Squalus acanthias*), steenbolk (*Trisopterus minutus*), blauwe wijting (*Micromesistius poutassou*) en tong (*Solea solea*)[183]. Haring, schol en tong komen als jong dier vooral voor in de kustgebieden van België, Nederland, Duitsland en Denemarken. De Waddenzee is van bijzonder belang als kinderkamer. Inzake de verspreiding van vissen in de Noordzee zijn enkele factoren van belang zoals temperatuur, zoutgehalte, stromingen, dieptes, beschikbaarheid van voedsel en

[177] CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 93-94 (1999).
[178] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 33-34 (1995); voor de Belgische kust, zie CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 91-93 (1999).
[179] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 40 (1991).
[180] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 40 (1991); zie ook CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 125-126 (1999).
[181] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 34 (1995).
[182] CHRISTIANS, B. *et al.*, *o.c.*, 126 (1999).
[183] *NSQSR 1993*, 70.

de aanwezigheid van paaiplaatsen[184]. De meeste informatie over de status van vissoorten in de Noordzee gaat over soorten die commercieel worden geëxploiteerd. Een kwantitatieve raming van de visstapels van de belangrijkste commerciële vissoorten wordt gegeven in het rapport, opgemaakt voor de Interministeriële Noordzeeconferentie inzake visserij en milieu[185].

Inzake de juridische bescherming van vissen is er de internationale en nationale visserijwetgeving. Deze is echter voornamelijk genomen vanuit economische overwegingen (het veiligstellen van de economische sector) en wordt niet behandeld in het juridische deel.

Reptielen

Reptielen komen wereldwijd voor, met uitzondering van hoge breedtegraden en polaire gebieden. Zij nesten bij voorkeur op eilanden en atollen met geen of weinig menselijke activiteiten en komen vaak voor in zeer grote aantallen. Inzake diversiteit zijn er bij de reptielen verschillende soorten zeeschildpadden: de platte soepschildpad (*Chelonia depressa*), de soepschildpad (*Chelonia mydas*), de karetschildpad (*Eretmochelys imbricata*), de lederschildpad (*Dermochelys coriacea*), de warana (*Lepidochelys olivacea*), de onechte karetschildpad (*Caretta caretta*) en Kemps zeeschildpad (*Lepidochelys kempii*). Verschillende soorten krokodillen komen voor in zout- of brakwater. Voorts zijn er een 50-tal soorten zeeslangen[186]. Bepaalde reptielensoorten zijn opgenomen in natuurbehoudswetgeving. Zij vormen veelal ook een zeer bedreigde groep (zoals de zeeschildpadden).

Zeevogels

Zeevogels komen voor over heel de wereld en zijn bijzonder belangrijk in noordelijke en zuidelijke breedtegraden. Er zijn 312 soorten zeevogels, daarin inbegrepen pinguïns (orde van de *Sphenisciformes*), albatrossen (familie *Diomedeidae*), stormvogels (familie *Procellariidae*), stormvogeltjes (familie *Hydrobatidae*), jan-van-genten (familie *Sulidae*), fregatvogels (familie *Fregatidae*), keerkringsvogels (familie *Phaethontidae*), aalscholvers (familie Phalacrocoracidae), pelikanen (familie Pelecanidae), jagers (familie *Stercorariidae*), meeuwen en sternen (familie *Laridae*) en alken (familie *Alcidae*). Daarnaast zijn er nog tal van kustvogels en waadvogels die van intertidale habitats afhankelijk zijn voor voedsel of als rustplaats tijdens migratie[187]

Er zijn ongeveer 110 soorten vogels die gebruik maken van de Noordzee[188]. Daarvan zijn er een 50-tal soorten die voornamelijk voedsel zoeken in intergetijdengebieden, 30 soorten die nabije ondiepe wateren gebruiken en 30 soorten die zich offshore voeden. De vogels die voedsel zoeken in intergetijdengebieden en nabij de kust, voeden zich doorgaans met invertebraten, terwijl de soorten die offshore voedsel zoeken, doorgaans vis gebruiken[189]. Visafval en ondermaatse vis afkomstig van vissersschepen vormen een substantieel deel van de voedselvoorziening voor verschillende meeuwen, jan-van-gent (*Morus bassanus*) en noordse stormvogel (*Fulmarus glacialis*)[190]. Het ruim aantal mogelijkheden voor zeevogels en hun voedsel is te danken aan de stromingen met een verschillende watermassa, variërend in temperatuur en saliniteit, evenals een variërende topografie van de zeebodem.

---

[184] NIJSSEN, H. en ZIJLSTRA, J.J., "Vissen" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, (113-123), 114-120.
[185] SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *Assessment Report on Fisheries and Fisheries related Species and Habitats Issues*, Oslo, Ministry of Environment - Norway, 1997, (127 p.), 20-31.
[186] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 35 (1995).
[187] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 34 (1995).
[188] Zie hierover SWENNEN, C., "Zeevogels" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, (124-131), 125.
[189] SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *o.c.*, 34-36 (1997).
[190] SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., *o.c.*, 19 (1995).

Een aantal soorten broedt op eilanden en langs de kust en is het hele jaar aanwezig. Tot de soorten die gedurende het hele jaar op de Noordzee blijven, behoren onder meer de noordse stormvogel, jan-van-gent, stormmeeuw (*Larus canus*), zilvermeeuw (*Larus argentatus*), grote mantelmeeuw (*Larus marinus*), drieteenmeeuw (*Rissa tridactyla*), alk (*Alca torda*), zeekoet (*Uria aalge*), papegaaiduiker (*Fratercula arctica*), kuifaalscholver (*Phalacrocorax aristotelis*), eidereend (*Somateria mollissima*), grote jager (*Stercorarius skua*), kleine jager (*Stercorarius parasiticus*), kleine mantelmeeuw (*Larus fuscus*), zwarte zeekoet (*Cepphus grylle*) en kokmeeuw (*Larus ridibundus*)[191]. Andere soorten broeden weliswaar in het gebied, maar verlaten het nadien (b.v. kleine mantelmeeuw en sternen). Andere soorten broeden buiten de Noordzee, maar gebruiken het als overlevingsgebied (b.v. kleine alk, *Plautus alle*) en nog andere soorten gebruiken het gedurende de trekperiode (b.v. grauwe pijlstormvogel, *Puffinus griseus*).

In de Noordzee wordt het aantal zeevogels geschat op ongeveer een maximum van 10 miljoen gedurende de winterperiode. In de zomer broeden meer dan 4 miljoen zeevogels van 28 soorten langs de Noordzeekusten. In veel gevallen maken deze belangrijke percentages uit van de totale wereldpopulatie. Zo onderhouden Noordzeekusten bijvoorbeeld meer dan 50% van de biogeografische populatie van het visdiefje (*Sterna hirundo*) en grote jager (*Stercorarius skua*). Bepaalde soorten zijn aanwezig in meer dan 10% van hun populatie: drieteenmeeuw, zeekoet, noordse stormvogel, zilvermeeuw, kokmeeuw (*Larus ridibundus*), papegaaiduiker, noordse stern (*Sterna paradisaea*), stormmeeuw, kleine mantelmeeuw (*Larus fuscus*), jan-van-gent en alk[192].

Het belang van de vogelsoorten die voorkomen in de Noordzee, blijkt onder meer uit een inventarisatie van belangrijke vogelgebieden, gemaakt door BirdLife International. Door BirdLife werden twintig belangrijke vogelgebieden, met internationaal belang voor zeevogels, geïdentificeerd in de Noordzee, het Kanaal en het Kattegat[193]. De 20 belangrijkste gebieden beslaan 34% van het bestudeerde gebied[194]. De grote omvang van de geselecteerde gebieden is een weerspiegeling van het gebruik van grote gebieden door sleutelsoorten in de Noordzee, zoals bijvoorbeeld de grote jager, roodkeelduiker (*Gavia stellata*), zwarte zeeeend (*Melanitta nigra*), alk en zeekoet. De 6 belangrijkste gebieden vertegenwoordigen meer dan 80% van de behoudswaarde voor de vogels die voorkomen in deze 20 gebieden. Deze 6 gebieden zijn:

- het noordelijke Kattegat;
- Orkney en Shetland;
- de Moray Firth - Aberdeen Bank - Tees;
- het Skaggerak - zuidwestelijke Noorse Trog;
- de oostelijke Duitse Bocht;
- Cap Griz Nez - Schiermonnikoog.

Het gebied van Cap Griz Nez - Schiermonnikoog omvat ook een Belgisch deel. Het is een lang smal gebied van ongeveer 16.000 km², dat zich ongeveer 1.000 km² over het Franse

---

[191] SWENNEN, C., o.c., 125 (1990); aangevuld met informatie door Jan Seys.

[192] SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *o.c.*, 34-36 (1997); KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 131-132 (1995); *NSQSR 1993*, 74-75 .

[193] Bepaalde gebieden zoals de Waddenzee en de Deense en Noorse fjorden maakten geen deel uit van het studiegebied.

[194] De volgende 20 gebieden werden geïdentificeerd (met het percentage van de behoudswaarde, gebaseerd op de som van de percentages van soorten die voorkomen in internationaal belangrijke concentraties, vergeleken met de totale biogeografische populatie): 1. noordelijk Kattegat (20,5%); 2. Orkney-Shetland (19,7%); 3. Moray Firth - Aberdeen Bank - Tees (15,2%); 4. Skagerrak - zuidwest-Noorse Trog (10%); 5. oostelijke Duitse Bocht (10%); 6. Cap Griz Nez - Schiermonnikoog (7,5%); 7. Flamborough Head and the Hills (5,9%); 8. Start Point (2,3%); 9. Northeast Bank (1,8%); 10. Brown Ridge - Broad Fourteens (1,7%); 11. Inner Moray Firth (1%): 12. Scolt Head (0,9%); Jammerbugt (0,8%); 14. Baie de la Seine - Cap D'antifer (0,5%); 15. Zweedse westkust (0,4%): 16. oostelijk Kanaal (0,4%); 17. East Frisian Islands (0,4%); 18. Long Forties (0,4%); Tay Bay (0,2%); Montrose Bay (0,2%); zie SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., *o.c.*, 9 (1995).

continentaal plat, 1.700 km² over het Belgische continentaal plat en 13.000 km² over het Nederlandse continentaal plat uitstrekt. 6.400 km² is minder dan 20 meter diep. Het is een voornamelijk ondiep gebied met zandbanken en een fijn-zandige zeebodem. In het noordelijke deel stroomt water binnen afkomstig van de Rijn, de Maas en de Schelde. Het meeste zoutwater is afkomstig van het Kanaal. In de fronten, waar het brakke water wordt gescheiden van het water van de Noordzee en het Kanaal, is er een concentratie van voedsel voor zeevogels. Door de getijdenstroming wordt het water gemengd gedurende het hele jaar. Dit gebied sluit onmiddellijk aan bij de Waddenzee en de Delta, beide belangrijke broedplaatsen voor een aantal zeevogels.

Voor de Belgische kust worden een 140-tal vogelsoorten waargenomen. De identificatie van deze soorten is gebaseerd op resultaten van regelmatig onderzoek uitgevoerd door het Vlaamse Instituut voor Natuurbehoud. Van de 140 waargenomen vogelsoorten, werden 10 soorten weerhouden als "sleutelsoorten". Dit zijn soorten die geregeld gedurende minstens een deel van het jaar in belangrijke aantallen voorkomen, die de Belgische mariene wateren gebruiken als voedselgebied en die veelal zijn beschermd door internationale natuurbehoudsverdragen. Deze 10 sleutelsoorten zijn dwergmeeuw (*Larus minutus*), fuut (*Podiceps cristatus*), zwarte zee-eend, grote stern (*Sterna sandvicensis*), dwergstern (*Sterna albifrons*), visdief, roodkeelduiker, alk, zeekoet en jan-van-gent[195].

Voor tal van vogelsoorten die voorkomen aan de kust of op zee zijn er beschermingsmaatregelen uitgewerkt. Deze komen voor in zowel internationaal als nationaal recht. Bepaalde wetgeving is uitsluitend gericht op de bescherming van vogelsoorten (b.v. de EG-Vogelrichtlijn[196]).

Zeezoogdieren

De zeezoogdieren[197] kunnen worden onderverdeeld in de walvisachtigen, de vinpotigen, de zeekoeien en de otters. Juridisch wordt vaak bijzondere aandacht besteed aan de zeezoogdieren. Er wordt daarom ook iets uitgebreider ingegaan op deze soorten.

De *orde van de walvisachtigen* (*Cetacea*) kan verder worden ingedeeld in 2 subordes, 10 families, 39 geslachten en 75 tot 80 soorten. De *orde van de baardwalvissen of baleinwalvissen* (*Mystacoceti*) omvat 11 gekende baleinwalvissoorten. Baleinwalvissen worden gekenmerkt door de aanwezigheid van flexibele baleinplaten waarmee ze krill en ander zoöplankton filteren uit de oceaan. Baleinwalvissen kunnen verder worden onderverdeeld in de families van de echte walvissen (*Balaenidae*), de grijze walvissen (*Eschrichtiidae*) en de vinvissen (*Balaenopteridae*). Tot deze laatste groep behoren soorten zoals de dwergvinvis (*Balaenoptera acutorostrata*), de gewone vinvis (*Balaenoptera physalus*), de noordse vinvis (*Balaenoptera borealis*), de blauwe vinvis (*Balaenoptera musculus*) en de bultrug (*Megaptera novaeangliae*). De *orde van de tandwalvissen* (*Odontoceti*) vormt de grootste groep. Hiertoe behoren de families van de potvissen (*Physeteridae*), de dolfijnen en orca's (*Delphinidae*), de bruinvissen (*Phocaenidae*), de spitssnuitdolfijnen (*Ziphiidae*), de grondeldolfijnen zoals de narwals en de beloega's (*Monodontidae*) en verschillende zoetwater- en kustzonesoorten (familie *Platanistidae*)[198].

---

[195] Zie MAES, F., CLIQUET, A., SEYS, J., MEIRE, P. en OFFRINGA, H., *Limited Atlas of the Belgian Part of the North Sea*, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC), 2000, (31p.), 24-25.

[196] Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, *PB L* 103, 25 april 1979 (afgekort als Vogelrichtlijn); zie hierover deel III.

[197] Over zeezoogdieren, zie onder meer: BIRNIE, P., *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, New York, Oceana Publications, 1985, (1053 p.), 11-44; zie ook de website http://www.birminghamzoo.com/ao/marinmam.htm inzake mariene zeezoogdieren (per soort worden diverse links gegeven).

[198] KINDT, J.W., *Marine Pollution and the Law of the Sea*, New York, William S. Hein & Co, Inc., 1986, (2407 p. en bijlagen), 1307, 1330; BIRNIE, P., *o.c.*, 32-33 (1985).

Een onderscheid wordt ook soms gemaakt tussen de walvissen en de kleine zeezoogdieren. Dit onderscheid heeft geen taxonomische betekenis. Onder de term *kleine zeezoogdieren* wordt verstaan de walvissen die behoren tot de groep van de tandwalvissen, met uitzondering van de potvissen[199].

De walvissen, dolfijnen en bruinvissen zijn evolutief de hoogste levensvormen in zee. Een aantal walvissoorten is uitzonderlijk onder meer door hun grootte: de blauwe vinvis is wellicht het grootste dier dat ooit heeft bestaan op Aarde[200]. Walvissen hebben een lage reproductiesnelheid. Aangezien ze lucht inademen, zijn ze meer kwetsbaar doordat ze naar de oppervlakte moeten komen om te ademen. Ze hebben een lange levensduur, en zijn maar laat seksueel volwassen. Ze brengen telkens maar één jong voort. Deze aspecten zijn van belang bij het beheer van de walvisvangst[201].

Inzake hun verspreiding worden veel walvisachtigen aangetroffen over heel de wereld. Bij de walvissen houdt het verspreidingspatroon nauw verband met hun voedingspatronen. Baleinwalvissen worden aangetroffen in gebieden met een hoge zoöplanktonproductie, wat doorgaans koude wateren zijn met een hoog nutriëntgehalte. Dit doet zich voor in gebieden waar koude polaire zeeën samenvloeien met warmer water, waardoor stromingen worden veroorzaakt die nutriënten van de zeebodem naar boven brengen. De dichtste krillconcentraties worden aangetroffen tussen 60° en 70° zuiderbreedte en veel baleinwalvissen worden in de zomermaanden aangetroffen in deze regio. Er worden minder baleinwalvissen aangetroffen in het noordelijk halfrond, waar het water minder diep is en de krillproductie minder hoog. De polaire gebieden zijn echter minder geschikt voor het baren van jongen en baleinwalvissen migreren naar tropisch en subtropisch water gedurende de winterperiode. Aangezien nutriëntenconcentraties daar lager zijn, eten baleinwalvissen weinig en leven op de reserves aangelegd in de zomerperiode. Tandwalvissen (zowel potvissen als kleine walvisachtigen) voeden zich met vis en inktvis en worden aangetroffen in meer gematigde breedtegraden en migreren over kortere routes, alhoewel sommige soorten in het bijzonder de *Monodontidae*, voorkomen in de polaire zeeën. De walvisachtigen komen voor in specifieke populaties (genetisch onderscheiden populaties van dezelfde soort, die voorkomen als gevolg van geografische of gedragsisolatie). Zo zullen, aangezien winter en zomer tegenovergesteld zijn in het noordelijk en zuidelijk halfrond, walvissen die voorkomen in het noordelijk halfrond, naar tropische wateren trekken om zich voort te planten, terwijl walvissen van het zuidelijk halfrond naar koeler water migreren om zich te voeden. Deze groepen zullen zich dus zelden vermengen en er zullen populaties ontstaan[202].

In de Noordzee worden belangrijke populaties van kleine walvisachtigen aangetroffen, zoals bruinvis (*Phocoena phocoena*) en witsnuitdolfijn (*Lagenorhynchus albirostris*). Vroeger was ook de tuimelaar (*Tursiops truncatus*) een veel voorkomende soort. Ook andere walvissoorten worden in min of meerdere mate waargenomen, zoals de gewone dolfijn (*Delphinus delphis*) en de witflankdolfijn (*Lagenorhynchus acutus*). Zo werden bijvoorbeeld rond de Britse Eilanden, sinds 1980, 22 soorten aangetroffen, waarvan 13 soorten gedurende het hele jaar door (waarvan in afnemende mate van abundantie, de bruinvis, witsnuitdolfijn, tuimelaar, gewone dolfijn, griend (*Globicephala melaena*), Atlantische witflankdolfijn, grijze dolfijn (*Grampus griseus*), orka (*Orcinus orca*), dwergvinvis, noordelijke butskop, gewone vinvis, gestreepte dolfijn (*Stenella coeruleoalba*) en potvis (*Physeter*

---

[199] Zie definitie van kleine walvisachtigen in de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, New York, 17 maart 1992, in *BS* 20 oktober 1993 (afgekort als ASCOBANS-Verdrag); een andere indeling tussen grote en kleine walvisachtigen wordt gebruikt bij BIRNIE (BIRNIE, P., *o.c.*, 13-14 (1985)).

[200] WILLIAMS, H., *Het rijk van de walvis*, Amsterdam, Uitgeverij De Harmonie, 1988, (191p.), 113.

[201] Zie hierover BIRNIE, P., *o.c.*, 18-31 (1985).

[202] KINDT, J.W., *o.c.*, 1308-1309, 1330 (1986); zie ook BIRNIE, P., *o.c.*, 16-18 (1985).

macrocephalus)[203]. In de zuidelijke Noordzee (Nederlands en Belgisch gedeelte) worden de bruinvis en witsnuitdolfijn vrij algemeen waargenomen. Andere soorten die al dan niet regelmatig worden waargenomen in de zuidelijke Noordzee zijn de tuimelaar, witflankdolfijn, gewone dolfijn, orka, grijze dolfijn, beloega (*Delphinapterus leucas*), griend, dwergvinvis, gewone spitssnuitdolfijn (*Mesoplodon bidens*), butskop (*Hyperoodon ampullatus*), potvis, gewone vinvis en Noordse vinvis[204].

In het beoordelingsrapport inzake visserij van de Interministeriële Noordzeeconferentie voor visserij en milieu, wordt de status voor enkele walvisachtigen in de Noordzee weergegeven. De bruinvis is wijdverspreid in de Noordzee. De abundantie van bruinvissen in de Noordzee, met inbegrip van het Kanaal en het Kattegat, wordt geschat op 304.000 (242.000 - 384.000) dieren in 1994. Alhoewel informatie inzake trends ontbreekt, zijn er toch aanwijzingen dat bruinvissen in het verleden meer algemeen voorkwamen in de zuidelijke Noordzee en het Kanaal. Bij de tuimelaars zijn er enkele plaatselijke populaties. Het totale aantal wordt geschat op 250 dieren. De plaatselijke groepen zijn klein, de grootste gekende is de populatie aan de Moray Firth (schatting van 130 dieren). Er is eveneens vastgesteld dat deze soort in het verleden meer wijd verspreid was in de Noordzee. Waarnemingen van witsnuitdolfijnen zijn geconcentreerd in het noorden en het westen van de Noordzee. Er werden ook verschillende waarnemingen gedaan van groepen van meer dan 100 witflankdolfijnen in de centrale Noordzee, vaak in gemengde groepen met witsnuitdolfijnen. Het totaal aantal witsnuit- en witflankdolfijnen in de Noordzee werd geschat op 10.900 (6.700 - 17.800) dieren in 1994. De grijze dolfijn komt voor in kleine getallen, meestal in de noordelijke Noordzee. De gewone dolfijn komt zeldzaam voor in de Noordzee zelf, maar is de meest aangetroffen soort in het Kanaal. Dwergvinvissen migreren en worden vaak waargenomen in het noordelijke en centrale deel van de Noordzee gedurende de zomer, in het bijzonder in het westelijke gedeelte. Dwergvinvissen in de Noordzee maken deel uit van de noordoostelijke Atlantische stock. Naar schatting door de Internationale Walvisvaartcommissie (IWC) bestaat deze stock uit 112.125 dieren. De Noordzeestock wordt geschat op 20.294 dieren. Grienden komen algemeen voor in de noordelijke en noordwestelijke Noordzee. De stock is niet beperkt tot de Noordzee. De schatting van de stock van de centrale en noordoostelijke Atlantische Oceaan is 778.000 dieren. Voorts worden ook nog grote walvissen waargenomen, zoals de potvis, de gewone vinvis en de bultrug[205].

Een tweede groep mariene zoogdieren zijn de vinpotigen (Pinnipedia), waartoe de zeehonden, walrussen en zeeleeuwen behoren. Er zijn in totaal een 31-34 soorten. De *Pinnipedia* zijn verder onderverdeeld in de zeehonden (*Phocidae*), de oorrobben (*Otariidae*) en de walrussen (*Odobenidae*). De *Phocidae* zijn de echte zeehonden en omvatten 18 soorten. De groep van de vinpotigen is vrijwel volledig marien. Deze soorten komen wel aan land om zich voort te planten en verschillen daarin van de walvisachtigen. De vinpotigen worden voornamelijk aangetroffen in polaire gebieden en aangrenzende koude wateren. Ze voeden zich voornamelijk met vis, pijlinktvis en kreeftachtigen, alhoewel sommige soorten zich ook voeden met krill[206].

In de Noordzee zijn de twee belangrijkste soorten de grijze zeehond (*Halichoerus grypus*) en de gewone zeehond (*Phoca vitulina*). De gewone zeehond komt voor in beschutte

---

[203] *NSQSR 1993*, 19 en 76; voor de Noordoost-Atlantische regio zie KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 130-131 (1995).

[204] PEET, G., NIJKAMP, H., NELISSEN, P.-H. en MAAS, F.-J., *Bruinvissen, dolfijnen en walvissen van de Noordzee*, Weert, Uitgeverij M&P, 1992, (80p.), 25-55; voor een overzicht van walvisachtigen aan de Belgische kust voor de periode 1975-1989, zie VAN GOMPEL, J., "Cetacea aan de Belgische kust, 1975-1989", *Lutra* 27-36 (1991) en voor de periode 1990-1994, zie VAN GOMPEL, J., "Cetacea aan de Belgische kust, 1990-1994, *Lutra* 45-51 (1996).

[205] SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *o.c.*, 36-38 (1997).

[206] BIRNIE, P., *o.c.*, 37-42 (1985).

kustgebieden. Het is een abundante soort en wordt waargenomen in de hele Noordzee. De hoogste concentraties bevinden zich in de Waddenzee, Orkney, Shetland en het Kattegat/Skagerrak. Eveneens van belang voor deze soort is de Wash (oostkust van Engeland) en, in de noordoostelijke Atlantische regio, Strangford Lough in Noord-Ierland. In Frankrijk is de enige kolonie van gewone zeehonden gelokaliseerd rond het Picardie-estuarium. Het totaal aantal gewone zeehonden in de Noordzee wordt geschat op 33.000, wat ongeveer 45% uitmaakt van de Europese populatie en 5% van de wereldpopulatie[207]. De grijze zeehond komt meer voor op aan golven blootgestelde rotsige plaatsen. Grijze zeehonden komen voor in grote kolonies. Bijna alle grijze zeehonden in de Noordzee komen voor rond de kusten van de Britse eilanden, alhoewel ook elk jaar enkele jongen worden geboren in de Waddenzee, het Skagerrak/Kattegat en Bretagne. In Frankrijk zijn er maar twee broedkolonies van grijze zeehonden, waarvan één voorbij de kust van Bretagne (Sept Iles). De grootste concentratie bevindt zich in Orkney. De Noordzee omvat ongeveer 40% van de Europese populatie van grijze zeehonden en 15% van de wereldpopulatie. Het totaal aantal van grijze zeehonden in de Noordzee wordt geschat op 52.000 dieren. In de Noord-Atlantische regio worden belangrijke kolonies grijze zeehonden teruggevonden in de Hebriden en Shetland[208].

Andere soorten zeehonden worden min of meer regelmatig waargenomen in de Noordzee, ook al brengen ze er geen jongen voort. Dit zijn de ringelrob (*Phoca hispida*), de zadelrob (*Phoca groenlandica*), de baardzeehond (*Erignathus barbatus*) en de klapmuts (*Cystophora cristata*). Ringelrobben, klapmutsen en zadelrobben worden jaarlijks waargenomen in de Noordzee[209].

Een derde groep zeezoogdieren zijn de zeekoeien (Sirenia). Deze omvatten 3 soorten lamantijnen (*Trichechus*), de doejong (*Dugong dugong*) en de uitgestorven Steller's zeekoe (*Hydrodamalis*). De zeekoeien worden aangetroffen in ondiepe kustwateren en voeden zich met planten. De doejong komt hoofdzakelijk voor in de Indische Oceaan vanaf de oostkust van Afrika tot de Malayan Archipel en komt eveneens voor in delen van Zuidoost-Azië en Noord-Australië. De Caribische lamantijn (*Trichechus manatee*) wordt aangetroffen aan de kusten van Florida tot Brits Guinea[210].

Een laatste groep mariene zoogdieren zijn de otters. Deze omvat 2 soorten: de zeeotter (*Enhydra lutris*) en de mariene otter (*Lutra felina*). De mariene otter wordt enkel aangetroffen in de Zuid-Amerikaanse Stille Oceaan[211].

---

[207] Er wordt ook als cijfer 10% van de wereldpopulatie teruggevonden, zie onder meer KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 130 (1995).
[208] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Vol. I, 130 (1995); SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *o.c.*, 38 (1997).
[209] SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *o.c.*, 38 (1997).
[210] BIRNIE, P., *o.c.*, 42-44 (1985).
[211] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, 35 (1995).

IV. BELANG VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

De oceanen, die meer dan 70% van de oppervlakte van de Aarde uitmaken, zijn van fundamenteel belang als levensplaats van dieren en planten, in hydrologische en biochemische cycli op Aarde en zijn van groot belang voor diverse menselijke gebruiken[212].

Het *belang van de oceanen voor de biologische diversiteit* mag blijken uit het bovenstaand overzicht van de diversiteit van ecosystemen en soorten. Het *regulerend belang van de oceanen* bleek uit de bovenstaande omschrijving van de ecologische processen. Dit regulerend belang van de oceanen strekt zich veel verder uit dan haar eigen grenzen. Uitwisseling van gassen met de atmosfeer, klimaat en weersomstandigheden, koolstof- en hydrologische cycli en andere atmosferische en fysische processen worden beïnvloed of bepaald door oceanen[213]. De oceanen vormen een "*biologische pomp*" waarbij de oceanen zorgen voor de opname van koolstofdioxide uit de atmosfeer door het proces van de fotosynthese. De oceanen vormen de belangrijkste opslagplaats voor koolstof en omvatten meer dan 20 maal meer koolstof dan alle wouden en andere terrestrische biomassa tezamen. Het verstoren van het ecosysteem van de oceanen zou kunnen leiden tot een vertraging in de opname van koolstof door de oceanen, maar eveneens tot het vrijgeven van bijkomende hoeveelheden koolstofdioxide in de atmosfeer, waardoor de aanwezigheid van broeikasgassen in de atmosfeer nog verder toeneemt[214]. Er werd ook al gewezen op de invloed van de oceanen op het klimaat. Als gevolg van de warme zeestromen naar de polen, waarbij warmte in de atmosfeer terechtkomt, wordt het klimaat beïnvloed op plaatselijke en subregionale schaal. Zo is de Golfstroom verantwoordelijk voor het gematigde klimaat in West-Europa. Veranderingen in oceaanstromingen kunnen effecten hebben op het klimaat. Door de wisselwerking die bestaat tussen de oceanen en het klimaat, zijn veranderingen in de oceaanstromingen te verwachten in het geval er zich een klimaatswijziging voordoet bijvoorbeeld als gevolg van het broeikaseffect[215].

De oceanen bieden tal van mogelijkheden voor menselijk gebruik, zoals het voorzien in proteïnen, mineralen, energie, transport en recreatie[216]. De oceanen dienen helaas ook als ontvangstplaats voor tal van afvalstoffen, die via verschillende wegen de oceanen bereiken. Een groot deel van dierlijke proteïnen in het menselijk voedsel is afkomstig van de zee (16%). In sommige landen maakt dit meer dan de helft van het voedselaanbod uit. Jaarlijks wordt 80 miljoen ton dierlijk voedsel uit zee gehaald (vis, schelpdieren en weekdieren). Alhoewel er een grote diversiteit is aan mariene vissoorten, is het aantal commercieel beviste soorten beperkt in aantal. De belangrijkste soorten zijn haringen, sardienen, ansjovis, kabeljauw, heek en schelvis[217]. Ook zeewieren vormen in toenemende mate een belangrijke voedselbron, met een jaarlijkse wereldproductie van rond de 2 miljoen ton. De zee vormt ook de meest belovende bron van nieuwe medicijnen, zoals antivirale medicijnen. Op lokaal vlak zijn sommige natuurlijke rijkdommen ook van belang als bijvoorbeeld bouwmateriaal (b.v. koraalkalksteen) en andere industriële producten (b.v. tannine van mangroves)[218]. Bepaalde

---

[212] Zie over het belang van mariene biodiversiteit: THORNE-MILLER, B. en CATENA, J., *The Living Ocean. Understanding and Protecting Marine Biodiversity*, Washington, Island Press, (180 p.), 10-14; NORSE, E., *Global Marine Biological Diversity. A Strategy for Building Conservation into Decision Making*, Washington, Island Press, 1993a, (383 p.), 16-36.

[213] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 26 (1991).

[214] WEBER, P., "Safeguarding Oceans" in BROWN, L. (Ed.), *State of the World 1994*, Londen, Eartscan Publications, 1994, (42-60), 43.

[215] ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 30 (1991).

[216] Zie over de visserij en maricultuur, de winning van mineralen, de olie- en gaswinning en de energievoorziening: PERNETTA, J., *o.c.*, 98-111 (1995).

[217] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 20 (1996).

[218] NORSE, E., "Global Marine Biodiversity" in SANDLUND, O.T. en SCHEI, P.J. (Eds.), *Proceedings of the Norway/UNEP Expert Conference on Biodiversity (24-28 May 1993)*, Trondheim, Directorate for Nature Management, 1993b, (41-43), 41; WEBER, P., *o.c.*, 44 (1994); GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 14 (1996).

kusthabitats, zoals koraalriffen en mangrovewouden, beschermen kustgemeenschappen langs laaggelegen kusten tegen stormen en overstromingen[219].

De Noordzee is ondanks haar kleine oppervlakte een zeer productieve zee. Naast haar belang op het vlak van mariene biodiversiteit, levert ze tal van voordelen voor menselijke gebruiken. De Noordzee is een belangrijk visgebied: 5% van de totale wereldvisvangst is afkomstig van de Noordzee[220]. In bepaalde delen van de Noordzee wordt eveneens aan maricultuur gedaan. De Noordzee is voorts van belang voor de winning van mineralen, zoals zand en grind, en is een belangrijk olie- en gaswinningsgebied[221], met een druk vertakt netwerk van pijpleidingen daaraan gekoppeld. De Noordzee is één van de drukst bevaren zeeën ter wereld. De Noordzeekusten vertonen belangrijke concentraties van industrieën en zijn van belang voor recreatie. Andere gebruiken zijn onder meer militaire activiteiten, kabels en leidingen en archeologische sites[222].

Het belang van het mariene en kustzonemilieu toont ook de noodzaak aan voor het natuurbehoud in dit milieu. Redenen voor het behoud van de biodiversiteit van het mariene en kustzonemilieu zijn het huidig en mogelijk gebruik van elementen van de biodiversiteit (als voedselbron, als bron voor medicijnen, als kinderkamer voor vissoorten, als bron van toerisme enz.) en als bijdrage voor het behoud van de biosfeer. Daarnaast kunnen ook andere redenen, zoals ethische en esthetische redenen, een rol spelen[223].

[219] NORSE, E., *o.c.*, 41 (1993b); WEBER, P., *o.c.*, 43 (1994).
[220] MacGARVIN, M., *o.c.*, 70 (1990).
[221] Voor een kaart van de verspreiding van de minerale rijkdommen, zie PERNETTA, J., *o.c.*, 137 (1995).
[222] Zie voor de omschrijving van de gebruiken van de Noordzee: *NSQSR 1993*, 12-19; zie ook voor de gebruiken door België van de Noordzee: MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 258 e.v. (1996).
[223] Zie hierover GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, xvi-xviii (1992); zie ook hoofdstuk 2.

V. AANTASTING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

1. OORZAKEN VAN AANTASTING

1.1. ALGEMEEN OVERZICHT

Alhoewel er ook natuurlijke oorzaken zijn die een nadelig effect kunnen hebben op het mariene en kustzonemilieu, vormen bepaalde menselijke activiteiten de grootste bedreiging. Natuurlijke factoren die een effect hebben op mariene organismen zijn onder meer predatoren, parasieten, algenbloeien en weersomstandigheden.

Bij de bedreigingen van de mariene biodiversiteit door menselijke activiteiten worden volgende factoren als de belangrijkste bedreigingen geïdentificeerd: *overexploitatie van levende natuurlijke rijkdommen, het wijzigen van het fysieke leefmilieu van mariene en kustzonehabitats, verontreiniging van de zee, de introductie van uitheemse soorten en de klimaatswijziging*[224]. Deze worden hierna meer in detail besproken. Deze bedreigingen kunnen alleen, of in combinatie met elkaar, leiden tot fundamentele veranderingen in de structuur en het functioneren van het systeem, evenals tot het uitsterven of bedreigen van soorten. Menselijke activiteiten kunnen ook in samenhang met natuurlijke processen leiden tot een achteruitgang van de biodiversiteit[225].

De oceanen worden het meest bedreigd in de kustwateren. Aangezien de vitale ecologische processen van de oceanen zich in belangrijke mate afspelen in de kustzone, hebben verstoringen daar een disproportioneel effect op het hele oceaanecosysteem[226]. Naast de bedreigingen van de kustwateren, zijn de bedreigingen voor de oceanische wateren aan het toenemen. Visserijactiviteiten en hun fysieke effecten zoals wijziging van habitats als gevolg van bijvoorbeeld het *trawlen* doen zich nu ook voor op de continentale helling. Het *trawlen* is het vissen met sleepnetten waarmee over de zeebodem of door het water wordt gesleept. Zelfs abyssale zones zijn onderhevig aan menselijke activiteiten. Een kleine, maar gedurige stijging van de abyssale watertemperatuur met 0,32 C° in 35 jaar is toegeschreven aan een globale klimaatsverandering als gevolg van menselijke activiteiten[227].

Een overzicht van bedreigingen van enkele mariene ecosystemen wordt gegeven door McAllister. Het gaat veelal om schattingen.

---

[224] NORSE, E., *o.c.*, 41 (1993b); CBDMS, *o.c.*, 25 (1995); zie ook THORNE-MILLER, B. en CATENA, J., *o.c.*, 14-21 (1991); NORSE, E., *o.c.*, 87-154 (1993a).

[225] Zo zijn bijvoorbeeld de koraalriffen in de Florida Keys en het Caribische-Zeebekken ernstig aangetast en vervangen door algen. Dit is een gevolg van natuurlijke oorzaken, versterkt door menselijke activiteiten. De natuurlijke oorzaken waren orkanen, een toename van koraalpredatoren en een massale sterfte van een algenetende zee-egel. Deze natuurlijke oorzaken werden nog versterkt doordat de riffen al waren veranderd door de overexploitatie van herbivore vissen, waardoor het effect van de zee-egelsterfte nog werd versterkt. Ook eutrofiëring kan de algenbloei hebben versterkt (CBDMS, *o.c.*, 25-26 (1995)).

[226] WEBER, P., *o.c.*, 45-46 (1994).

[227] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 14 (1996).

Tabel 6: Mariene ecosystemen en hun bedreigingen

Ecosysteem	% verlies of aangetast
Continentale plateaus	8% is aangetast als gevolg van *trawlen* (ruwe schatting).
Neuston (organismen die leven op of onder de oppervlakte van het water)	10% is bedekt met petroleumproducten afkomstig van schepen en *runoff* (totale oppervlakte van 3.000.000 km^2); andere bedreigingen zijn toenemende UV-straling, globale opwarming, drijvend afval.
Koraalriffen[228]	Bedreigd door sedimentatie, eutrofiëring, toxische stoffen, winning, destructieve visserijmethoden enz.; 5 tot 10% zijn verloren (totaal van 30.000 tot 60.000 km^2); daarboven komen nog de belangrijke bedreiging van de globale opwarming (koraalverbleking) en het stijgen van de zeespiegel.
Mangroves[229]	Bedreigd door de aanleg van maricultuurlagunes, de winning voor brandstof, de bouwsector en pulp, omvorming tot landbouw-, industrie- en bouwgronden, afleiding van zoetwaterstroming enz. ; naar schatting zijn 50% van alle mangroves in de wereld vernietigd (120.000 km^2).
Zeegrasvelden	Bedreigd door industrie, landbouw en bebouwing ; veelal effecten als gevolg van het verlies aan waterkwaliteit door baggeren, turbiditeit ; naar schatting 8% (totaal van 19.000 km^2) is verloren.
Kelpbedden, schorren, andere kustecosystemen (estuaria enz.)	Bedreigd door landaanwinning, drainage, verontreiniging, verandering in stromingen enz.; globale gegevens over het verlies van deze habitats ontbreken.
Open oceaan en diepzee	Bedreigd door verontreiniging (30% verlies aan productiviteit als gevolg van toxische chemicaliën (108.000.000 km^2)); stijging van UV-straling heeft een impact op de fytoplankton-krill voedselketen.
Polaire oceanen en zeeijs	Bedreigd door globale opwarming en stijging van UV-straling ; in het Arctische zeeijsgebied is er een verlies van 7,3% van het gebied en 6,8% reductie in ijsbedekking in het gebied (totaal van 14,1% verlies of 1.410.000 km^2).

Bron : McALLISTER, D., *o.c.*, 9-16 (1995).

Voor de verschillende bedreigingen werden al diverse juridische maatregelen uitgewerkt. Voor verschillende mariene soorten werd wetgeving uitgewerkt om de overexploitatie tegen te gaan. Ook de regeling van de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten probeert op een indirecte manier de overexploitatie tegen te gaan[230]. Voor de aanpak van mariene verontreiniging zijn er tal van internationale verdragen, zoals bijvoorbeeld het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen[231] en het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL-Verdrag)[232]. Voor de introductie van vreemde soorten in de kustwateren zijn er IMO-richtlijnen inzake organismen in ballastwater van zeeschepen[233]. Ook in recente

[228] Over de bedreigingen van koraalriffen, zie ook GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 307 en tabel 23.1 (1992); *Marine Update* (juni 1997).
[229] Over mangroves en hun bedreigingen, zie ook GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 324-327 (1992).
[230] Zie hoofdstuk 11.
[231] Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen, Londen, 29 december 1972, in 11 *ILM* 1294 (1972); in Belgische goedkeuringswet van 20 december 1984, *BS* 22 oktober 1985; wijzigingsprotocol, Londen, 8 november 1996, in 36 *ILM* 1 (1997).
[232] Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, Londen, 2 november 1973, in 12 *ILM* 1319 (1973) (afgekort als MARPOL-Verdrag); wijzigingsprotocol, Londen, 17 februari 1978, in 17 *ILM* 546 (1978); in Belgische goedkeuringswet van 17 januari 1984, *BS* 24 mei 1984; geamendeerde tekst in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.7.160-170.
[233] IMO-Resolutie A.868(20) van 27 november 1997, Guidelines for the Control and Management of Ships' Ballast Water to Minimize the Transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens, in IMO, *Assembly, Twentieth*

verdragen, zoals het Biodiversiteitsverdrag, worden maatregelen inzake introductie opgenomen[234]. De fysieke impact wordt het meest tegengegaan door maatregelen inzake habitatbescherming en de beperking van activiteiten door het opleggen van vergunningplichten of het verbieden van activiteiten die een schadelijke impact hebben[235]. Inzake de klimaatsverandering is er op mondiaal niveau het Klimaatverdrag[236]. Al deze wetgeving draagt direct of indirect bij tot het behoud van de biodiversiteit van het mariene en kustzonemilieu. Het is echter niet mogelijk om al deze wetgeving te bespreken. Bepaalde van deze maatregelen zijn genomen vanuit andere overwegingen, zoals de visserij (omwille van economische motieven) en verontreiniging (waarbij veeleer de bescherming van de belangen van de mens wordt beoogd). Dit proefschrift blijft beperkt tot de natuurbehoudsmaatregelen *sensu stricto*[237].

1.2. OVEREXPLOITATIE

Bij de effecten van exploitatie van levende rijkdommen moet een onderscheid worden gemaakt tussen directe effecten van overbevissing en indirecte effecten, zoals bijvangsten, habitatverstoring en veranderingen in de voedselketen.

De meeste mariene soorten die met uitsterven zijn bedreigd, hebben het voorwerp uitgemaakt van overexploitatie. Daarbij zijn de traaggroeiende *zeezoogdieren* de meest kwetsbare groep. Het meest schrijnende voorbeeld van de uitroeiing van een zeezoogdier, is de Steller's zeekoe, die nauwelijks 27 jaar na haar ontdekking was uitgestorven, als gevolg van overexploitatie. Ook soorten zoals de Atlantische grijze walvis en de Caribische monniksrob zijn uitgestorven. Veel andere soorten zijn als gevolg van exploitatie op de rand van het uitsterven gebracht. Van de grote baleinwalvissen zijn de meeste bedreigd of kwetsbaar. Als gevolg van exploitatie zijn de aantallen van enkele soorten enorm teruggelopen. Zeven van de elf grote walvissoorten zijn nog steeds bedreigd of kwetsbaar, zelfs na tientallen jaren bescherming[238]. Zo blijft er van de blauwe vinvis wereldwijd waarschijnlijk minder dan 5.000-tal dieren over. Van de populatie in de zuidelijke hemisfeer blijven er, van de oorspronkelijke 250.000, nog een 460-tal over (de cijfers variëren van 210 tot 1.000)[239]. Als gevolg van internationale reglementering, zijn de meeste bedreigde soorten beschermd. Een aantal soorten heeft zich ondertussen hersteld, maar andere worden nog steeds bedreigd door exploitatie, habitatvernietiging en verontreiniging[240]. Alhoewel er momenteel een wereldwijd moratorium is op de walvisvangst, wordt nog steeds aan walvisvangst gedaan, veelal onder het mom van wetenschappelijk onderzoek, onder meer door Japan. Bepaalde landen, zoals Noorwegen, hebben de commerciële walvisvangst hervat. Walvissen worden vooral nog gevangen omwille van het walvisvlees. De belangrijkste markt voor walvisvlees is te vinden in Japan, Noorwegen en Korea[241].

Koraalrifsoorten maken het voorwerp uit van vangst door verzamelaars, waardoor populaties van relatief zeldzame soorten worden uitgedund. Ook koraalrifvissen zijn kwetsbaar voor

---

Session, 17-27 November 1997, Resolutions and other Decisions (Resolutions 839-873), Londen, IMO, 1998, 222 (voortaan verwijzing als IMO-Resolutie A.868(20)).

[234] Zie hoofdstuk 11.

[235] Zie hoofdstuk 8, 9 en 10.

[236] Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatsverandering, New York, 11 mei 1995, in 31 *ILM* 849 (1992); in Belgische goedkeuringswet van 11 mei 1995, *BS* 19 maart 1996 (voortaan verwijzing als Klimaatverdrag).

[237] Wat juist wordt verstaan onder natuurbehoudsmaatregelen, wordt verduidelijkt in hoofdstuk 3 inzake de juridische afbakening van natuurbehoud.

[238] Zie hierover KEMF, E. en PHILLIPS, C., *Whales in the Wild*, Gland, WWF, 1995, 24p.

[239] Zie KEMF, E. en PHILLIPS, C., *o.c.*, 19-21 (1995).

[240] WEBER, P., *o.c.*, 50-53 (1994).

[241] IUCN Species Survival Commission and Traffic Network, *IUCN Analysis of Proposals to Amend the CITES Appendices. Prepared by IUCN Species Survival Commission and the Traffic Network for the Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to CITES*, Gland, IUCN, 2000, te raadplegen op het internet http://194.158.18.4/intranet/Doclib/Docs/IUCN589.pdf.

overbevissing, aangezien het langzaam groeiende en langlevende soorten zijn met een lage vruchtbaarheid[242].

Maar ook de meer talrijke en meer vruchtbare *vissoorten* worden bedreigd. Als gevolg van nieuwe technieken en het opsporen van vis door sonar en vliegtuigen en het gebruik van grote visnetten, is de mariene visvangst[243] in de laatste eeuw enorm toegenomen. Volgens de FAO bedroeg de wereldvisvangst 93,3 miljoen ton in 1997[244]. Dit maakt 76% uit van de totale wereldproductie van vis, schaal- en weekdieren (122,1 miljoen ton)[245]. Zonder nieuwe visstapels om te exploiteren, is de overbevissing een globaal probleem geworden. Volgens een schatting van de FAO, hebben de 17 belangrijkste visgebieden ter wereld hun natuurlijke limieten bereikt of al overschreden, 9 ervan vertonen een serieuze achteruitgang[246]. Naar schatting, zijn ongeveer 70% van de belangrijkste visstapels die werden onderzocht, overbevist of in gevaar van overbevissing. Het aandeel van hoogwaardige visserijen (zoals kabeljauw, heek en veel schelpdieren) is zelfs nog hoger. Er zijn verschillende voorbeelden van vissoorten die sterk in aantal zijn verminderd: de Noordzeeharing, de blauwvintonijn, de Atlantische zwaardvis, de Atlantische kabeljauw[247]. Overbevissing is voornamelijk het gevolg van nieuwe vistechnieken, de open toegang tot visstapels en de overkapitalisatie van de commerciële vissersvloot[248].

De processen die de omvang van visstapels bepalen en de patronen van herstel van populaties zijn onvoldoende gekend. Waar vroeger werd aangenomen dat de visstapels grotendeels werden geregeld door de visserij-inspanning, wordt meer recent ingezien dat factoren zoals tussenjaarlijkse variaties in oceaankenmerken (b.v. variaties in stromingpatronen, opwellingen en saliniteit), de overleving van juveniele vissen kan beïnvloeden en dus ook een impact kan hebben op de grootte van de visstapels[249]. Het overbevissen heeft een belangrijk effect op de samenstelling en abundantie van andere soorten en op het algemeen functioneren van het ecosysteem. Zo zijn op de Georges Bank (Verenigde Staten, Canada), als gevolg van overbevissing, populaties van onder meer kabeljauw, vervangen door haaien en roggenpopulaties, wat heeft geleid tot aanzienlijk verschillende patronen in energiedoorstroming door het systeem. Visserijactiviteiten kunnen ook een impact hebben op de demografie van de doelsoorten zelf. Het selectief wegnemen van de grootste, en daardoor oudste, exemplaren van de populatie kan dramatische effecten hebben. Het wegnemen van de oudere exemplaren leidt veelal tot een wijziging in de leeftijdsstructuur, wat mogelijke genetische gevolgen kan hebben[250].

Overbevissing heeft niet alleen gevolgen voor de visstapels, maar heeft belangrijke indirecte gevolgen voor het mariene milieu. Eén van de problemen wordt gevormd door de bijvangst, waarbij ongewenste vissoorten of andere mariene soorten in visnetten terechtkomen. Naar schatting wordt jaarlijks 18 tot 40 miljoen ton (tussen de 20% en 47% van de vangsten) van de mariene visvangst terug overboord gegooid (*discarding*). Er wordt algemeen aangenomen dat een groot deel van de terug overboord gegooide dieren sterven. Bijvangsten kunnen bestaan uit niet-doelsoorten, vaak laagwaardige soorten of ondermaatse exemplaren van

[242] Over de overexploitatie van koraalriffen, zie WEBER, P., *o.c.*, 72-75 (1993).
[243] Het betreft enkel de mariene visvangst. De inlandse visvangst en de aquacultuur (zowel op het land als mariene aquacultuur) zijn hier niet inbegrepen. De totale aanlandingen (mariene en inlandse vangsten en aquacultuur) bedroegen 100 miljoen ton in 1989, vertoonden een daling in 1990 en 1991, om terug te stijgen vanaf 1992. De stijging in totale aanlandingen sinds 1991 komen vrijwel volledig door de toename van aquacultuuractiviteiten, daar waar de visvangst zelf is blijven dalen (GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 19 (1996)).
[244] Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen mariene en inlandse visvangst.
[245] Zie http://www.fao.org/fi/highligh/worldpr/x2816e.asp.
[246] WEBER, P., *o.c.*, 50-53 (1994).
[247] Zie VON ZAHREN, W.M., "An Ecopolicy Perspective for Sustaining Living Marine Species", *ODIL* (1-41) 2-3 (1999).
[248] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), o.c., 21 (1996).
[249] PERNETTA, J., *o.c.*,100 (1995).
[250] CBDMS, *o.c.*, 28-29 (1995).

doelsoorten. De niet-doelsoorten kunnen bestaan uit zeezoogdieren, zeevogels, maar betreffen veelal vissen en invertebraten[251]. Als de mortaliteit van de bijvangsten wordt gevoegd bij de totale vangst (meer dan 80 miljoen ton per jaar), dan wordt een enorme biomassa uit zee gehaald of gedood[252]. Voor elke kilogram vis die wordt gebruikt voor consumptie, wordt drie kilogram van mariene soorten terug overboord gegooid[253]. De visserijmethode die het meest aanleiding gaf tot bijvangst, is de drijfnettenvisserij. Naar schatting, werd in 1990 een totaal van 42 miljoen zeevogels, zeezoogdieren en andere mariene organismen als bijvangst gevangen door de drijfnettenvisserij. Ook garnalentrawlers kennen een hoge mate van bijvangst, waarbij 80 tot 90% bijvangsten kunnen worden gevangen met iedere inhaling van de netten[254]. Bijvangsten kunnen ook belangrijke effecten hebben op vissen en het macrobenthos[255]. De overbevissing kan leiden tot een verstoring van het mariene ecosysteem als gevolg van het verstoren van de voedselketen. Zo waren er in de Shetlands, in de jaren '80, broedproblemen met zeevogelpopulaties van onder meer papegaaiduikers, als gevolg van de overbevissing van zandspiering[256].

Maricultuur kan een bijdrage leveren tot het behoud van de mariene biodiversiteit, door de aandacht weg te nemen van het bevissen van wilde soorten. Niettemin heeft maricultuur een aantal effecten op estuariene en kustzonehabitats, zoals veranderingen in habitatstructuur en lokale veranderingen in nutriënteninput. Genetische diversiteit kan worden teruggedrongen als gecultiveerde soorten in aanzienlijke mate beginnen te vermengen met wilde soorten[257]. Voor de meeste maricultuur van vis en schelpdieren, zijn de maricultuurbedrijven afhankelijk van gespecialiseerde kwekers van juveniele exemplaren, die in de kwekerijen verder worden gekweekt tot oogstbare soorten. Door gebrek aan voldoende juveniele gekweekte soorten, moeten de kwekerijen echter beroep doen op de vangst van wilde juveniele soorten. De kwekerijen zijn ook vaak gevestigd in belangrijke kustzonehabitats, zoals kinderkamers. Zo zijn al veel mangrovewouden vernietigd voor de bouw van garnalenkwekerijen. Daardoor wordt echter de habitat vernietigd, die is vereist voor de groei en overleving van juveniele garnalen, waarvan zowel de maricultuurindustrie, de commerciële vangst als de instandhouding van de natuurlijke populaties afhankelijk zijn[258].

1.3. VERONTREINIGING

De bronnen van mariene verontreiniging kunnen landgebonden of zeegebonden zijn. *Ongeveer drievierde van de verontreiniging van de oceanen is afkomstig van het vasteland*[259] (via rivieren, de atmosfeer en directe lozingen in zee). De meeste nutriënten, sedimenten, persistente toxische stoffen en thermale verontreiniging van het mariene milieu zijn afkomstig van het land. Zelfs voor olieverontreiniging, die wordt geassocieerd met grote olierampen op zee, is evenveel afkomstig van het vasteland als van verontreiniging op zee. (46% is afkomstig van autoverkeer, industrie en andere bronnen). Veel verontreinigende stoffen bereiken de zee via de lucht (ongeveer eenderde). Voor veel toxische stoffen zoals zware metalen en vluchtige organische verbindingen is dit zelfs de belangrijkste aanvoer naar zee.

---

[251] GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *o.c.*, 22 (1996).
[252] McALLISTER, D., *o.c.*, 11 (1995).
[253] DE FONTAUBERT, A., DOWNES, D. en AGARDY, T., *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*, Gland, IUCN, 1996, (82 p.), 20.
[254] WEBER, P., *o.c.*, 50-53 (1994).
[255] CBDMS, *o.c.*, 29 (1995).
[256] WEBER, P., *o.c.*, 50-53 (1994).
[257] CBDMS, *o.c.*, 30 (1995).
[258] PERNETTA, J., *o.c.*, 103 (1995).
[259] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *Het internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, (733p.), 36-40.

De zeegebonden bronnen van mariene verontreiniging[260] *zijn het storten en verbranden van afval op zee, de verontreiniging afkomstig van de scheepvaart en de offshore-installaties.* De categorieën van afvalstromen die in zee worden gestort zijn onder te brengen in baggerspecie, industrieel afval, rioolslib, visafval, afgedankte schepen, duikboten, oorlogsmunitie en delen van boorplatformen. Ook afvalverbranding op zee wordt beschouwd als een vorm van storting op zee. Het verbranden van afval op de Noordzee was een veel gebruikte praktijk in het verleden, vooral in de jaren '70 en '80. Deze bron van verontreiniging is inmiddels stopgezet in de Noordzee. Ook het dumpen van industrieel afval is volledig stopgezet.

Scheepvaart is verantwoordelijk voor de verontreiniging van de zee en de kust door de operationele en accidentele lozingen van olie: 32% is afkomstig van operationele verontreiniging en 13% van accidentele verontreiniging. Voorts zijn schepen een bron van verontreiniging door het lozen van chemicaliën, sanitair scheepsafval en scheepsvuilnis en door luchtverontreiniging. De offshore-oliewinninginstallaties veroorzaken mariene verontreiniging door operationele en accidentele olieverontreiniging, verontreiniging door chemicaliën, productieafval, sanitair en huishoudelijk afval.

Tot de *belangrijkste mariene verontreinigende stoffen*[261], behoren de gehalogeerde koolwaterstoffen (pesticiden, herbiciden en polychloorbyfenylen (PCB's)), zware metalen, petroleumproducten (met inbegrip van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's)), radioactieve stoffen[262], algenwerende (*antifouling*) producten zoals organotinverbindingen enz. Onder meer zeezoogdieren zijn onderhevig aan bedreigingen van verontreiniging door toxische stoffen[263]. Afval zoals plastics zorgen voor het verstrikken van mariene organismen en zijn een bron van verontreiniging op stranden en aan de kust[264]. De toevoer van nutriënten naar zee is minstens verdubbeld en de toevloed van sedimenten is verdrievoudigd als gevolg van menselijke activiteiten. De toevloed van nutriënten en sedimenten leidt tot overmatige algenbloei, het verhinderen van het doordringen van zonlicht, het verstikken van vissen en de toevloed van toxische stoffen en leidt zo tot de achteruitgang van estuaria, waterrijke gebieden in de kustzone, koraalriffen[265], zeegrasbedden en mangroves. De toevoer van nutriënten en sedimenten in zee is afkomstig van rioolslib, landbouw, bosbouw en andere landgebruiken[266].

1.4. INBRENG VAN VREEMDE SOORTEN

De inbreng van vreemde soorten in regio's waar deze normaal niet voorkomen, verstoren ecologische relaties. De introductie van vreemde soorten leidt tot een verandering in relaties tussen soorten, kunnen ziekten veroorzaken bij inheemse soorten en kunnen belangrijke veranderingen teweegbrengen in kust- en mariene ecosystemen. In het geval de inheemse soorten worden verdreven als gevolg van competitie met uitheemse soorten, leidt dit tot een homogenisering en een verarming van de mariene biodiversiteit. De mate waarin de inbreng van vreemde soorten mariene habitats aantasten, is vaak niet gekend als gevolg van het gebrek aan basisgegevens inzake samenstellingen van levensgemeenschappen en het gebrek aan kennis van de relatie tussen nieuwe en gevestigde soorten .

---

[260] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 41-54 (1997).
[261] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 27-35 (1997).
[262] CBDMS, *o.c.*, 31 (1995).
[263] KEMF, E. en PHILLIPS, C., *o.c.*, 16-17 (1995); "Whales and Pollution", *Marine Update* (1995); zie ook de proceedings van een symposium over de strandingen van potvissen in de Noordzee in 1994, in het bijzonder deel 3 over de relatie tussen de potvissterfte en verontreiniging: JACQUES, T. en LAMBERTSEN, R. (Eds.), *Sperm Whale Deaths in the North Sea. Science and Management*, Brussel, Bulletin van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Biologie, Vol. 67 - supplement, 1997, 133p. en Nederlandse synthese, 40p.
[264] WEBER, P., *o.c.*, 46-48 (1994).
[265] Over de bedreiging van koraalriffen door overvloedige sedimentatie, zie ook WEBER, P., *o.c.*, 67-70 (1993).
[266] WEBER, P., *o.c.*, 46-47(1994).

De belangrijkste oorzaak van introductie in het mariene milieu is de onopzettelijke introductie als gevolg van het lozen van ballastwater van zeeschepen. Ballastwater wordt opgenomen in één haven en geloosd in de haven van bestemming, vaak duizenden kilometers verder. Naar schatting zouden 3000 soorten planten en dieren in transit zijn in de wereld op eender welk moment. Een andere oorzaak is de constructie van kanalen of verbindingswegen, waardoor vroeger gescheiden kust- en mariene ecosystemen worden verbonden. Andere bedreigingen komen voort uit de opzettelijke introductie van vreemde soorten voor de maricultuur of de accidentele ontsnapping van de gemodificeerde organismen uit de maricultuur in zee[267].

1.5. FYSIEKE BEDREIGINGEN

Een belangrijke bedreiging van het mariene en kustzonemilieu zijn de fysieke effecten van activiteiten zoals bodemtrawlen, baggeren en constructiewerken aan de kust die schade aan mariene en kustecosystemen toebrengen. Grote stukken kustlijn, over de hele wereld, zijn aangetast als gevolg van de bouw van artificiële structuren, die de natuurlijke patronen van sedimentatie, erosie en waterstromingen wijzigen. *Als gevolg van constructiewerken (voor de aanleg van wegen, havens, luchthavens enz.) aan de kust, zijn veel waterrijke gebieden aan de kust aangetast en vernield.* Het verlies aan kustzonehabitats is een wereldwijd probleem. Zo is ongeveer de helft van de schorren en mangrovemoerassen in de wereld verdwenen, opgevuld, ingedijkt of gedraineerd. 5 tot 10% van de koraalriffen is vernietigd door verontreiniging en directe vernieling, 60% is bedreigd en zou tussen de 20 en 40 jaar verloren kunnen gaan. Stranden die essentieel zijn voor bepaalde mariene organismen, zoals bijvoorbeeld zeeschildpadden, zijn bedreigd, waarbij 70% erodeert[268].

Habitatdestructie aan de kust en verontreiniging van de kustwateren gaan veelal samen: het vernietigen van kustzonehabitats voor de bouw van onder meer steden, leidt tot een toename in verontreiniging afkomstig van steden en industrie. De effecten van deze verontreiniging worden versterkt door de afwezigheid van habitats, zoals estuaria, die als buffer dienden en voorheen aanvoer van nutriënten, sedimenten en toxische stoffen konden opvangen.

Veel van de vernietiging van kustzonehabitats is het gevolg van de hoge bevolkingsdichtheid langs de kust. Naar schatting, leeft minstens de helft van de wereldbevolking binnen een straal van 100 km van de kust. In Zuidoost-Azië, waar de mariene biodiversiteit zeer hoog is, leeft meer dan tweederde van de bevolking in de kustzone. Ook in Oost- en Zuid-Azië, Europa, Zuidoost-Afrika en delen van Noord- en Zuid-Amerika is de bevolkingsdichtheid groot langs de kusten. Er wordt verwacht dat de steden langs de kust, de snelst groeiende steden zijn. Nu zijn al 9 van de 10 grootste steden, kuststeden en meer dan tweederde van de 50 grootste steden zijn gelegen langs de kust. Ook landbouwgemeenschappen langs de kust nemen toe. De meest uitgebreide vorm van habitatdestructie langs de kust gebeurt trouwens in landbouwgebieden. In Azië en Zuid-Amerika worden mangroves vernietigd omwille van de garnalenvangst. Dit vormt zo de belangrijkste reden van vernietiging van mangroves. In Nederland werden uitgebreide indijkingswerken uitgevoerd omwille van uitbreiding van landbouwgronden[269].

Ook bepaalde activiteiten die niet plaatsvinden in zee zelf, zoals het bouwen van dammen en het afleiden van zoetwater, maar die de beweging van bepaalde soorten, van zoetwater, sedimenten en nutriënten tussen land en zee veranderen, kunnen een bedreiging vormen voor de mariene biodiversiteit[270]. Zo kunnen anadrome soorten, zoals zalm, worden belemmerd om tot de paaiplaatsen te geraken en kan de natuurlijke zoutgradiënt worden gewijzigd. Landerosie als gevolg van activiteiten zoals landbouw, ontbossing en

[267] De FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S, *o.c.*, 32-33 (1996).
[268] WEBER, P., *o.c.*, 48-49 (1994).
[269] WEBER, P., *o.c.*, 48-49 (1994).
[270] NORSE, E., *o.c.*, 41 (1993b).

mijnactiviteiten, leidt tot een sedimentatie in intertidale en ondiepe kustwateren en vormt een belangrijke bedreiging voor bijvoorbeeld koraalriffen[271].

Fysieke bedreigingen zijn er niet alleen voor de habitats. *Ook soorten kunnen fysiek bedreigd zijn.* Dit is in het bijzonder het geval voor zeezoogdieren. Aanvaringen met boten zorgen voor een bedreiging voor deze soorten. In dit verband kunnen *whale-watching* activiteiten soms schadelijke gevolgen hebben. Walvissen en dolfijnen zijn bijzonder gevoelig voor geluidshinder. Deze soorten hangen af van geluid voor hun navigatie en communicatie. De tandwalvissen maken gebruik van echolocatie voor het vinden van hun voedsel. Door geluidshinder van scheepvaart of industriële activiteiten in zee, kan hun vermogen tot echolocatie of communicatie sterk worden aangetast.

1.6. GLOBALE ATMOSFERISCHE VERANDERINGEN

Het toevoegen van bepaalde stoffen in de atmosfeer, die leiden tot een toename in UV-straling, en de globale klimaatswijziging zijn belangrijke bedreigingen naar de toekomst toe. Als gevolg van het vrijkomen van chloorfluorkoolstof en andere stoffen wordt de stratosferische ozonlaag dunner, waardoor grotere hoeveelheden *ultraviolette stralingen* (UV-B-straling) de oceanen bereiken. Deze toename van straling heeft al geleid tot een afname in de productiviteit van fytoplankton in de Zuidelijke Oceaan, met minstens een daling van 6 tot 12% onder het ozongat aan de Zuidpool. Als gevolg daarvan kan het hele voedselweb van Antarctica worden aangetast. Ook werden effecten vastgesteld van een toename in UV-B- straling op koraalriffen[272].

De effecten op de oceanen van *globale opwarming*[273] op Aarde is onzeker en complex. Verwacht wordt, dat de toename van koolstofdioxide en andere *greenhouse* gassen in de atmosfeer leiden tot een toename van de temperatuur, evenals van andere klimaatfenomenen zoals wind, regenpatronen en zware stormen. Een snelle opwarming kan leiden tot een verstoring van temperatuurgevoelige ecosystemen, zoals koraalriffen[274]. Er zijn al aanzienlijke sterften geweest van koraalriffen die te wijten waren aan hogere watertemperaturen. Ook van de recente omvang van koraalverbleking[275], voornamelijk in de Cariben, wordt gesuggereerd dat dit een gevolg is van hoge watertemperaturen, versterkt door andere vormen van stress als gevolg van overbevissing, verontreiniging en toename van sedimentatie[276]. Koraalverbleking doet zich voor wanneer poliepen onder hoge druk komen te staan, waardoor zij over het algemeen de bruine zoöxanthellae verstoten, met als gevolg dat hun witte kalksteenskeletten door hun doorzichtige weefsels zichtbaar worden. Zonder de algen kunnen de koralen niet langer groeien of reproduceren. Veranderingen in oceaanstromingen als gevolg van opwarming van het zeewater kan aanleiding geven tot de aanvoer en verspreiding van nutriënten. De stijging van de watertemperatuur kan ook de abundantie, verspreiding en reproductie van veel kustzonesoorten wijzigen en noordelijke regio's meer ontvankelijk maken voor warmwater- en subtropische soorten[277]. Als gevolg van de veranderingen in globale oceaanstromingen en lokale veranderingen in productiviteit,

---

[271] CBDMS, *o.c.*, 31-32 (1995).
[272] PERNETTA, J. en ELDER, D., *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development*, A Marine Conservation and Development Report, Gland, IUCN, 1993, (63p.), 30.
[273] Zie hierover PERNETTA, J., LEEMANS, R., ELDER, D. en HUMPHREY, S. (Eds.), *Impacts of Climate Change on Ecosystems and Species: Marine and Coastal Ecosystems*, A Marine Conservation and Development Report, Gland, IUCN, 1994, 108p.
[274] Zie over de gevolgen van de globale opwarming en het verdunnen van de ozonlaag op koralen: WEBER, P., *o.c.*, 75-79 (1993).
[275] WEBER, P., *o.c.*, 60-86 (1993).
[276] PERNETTA, J. en ELDER, D., *o.c.*, 24 (1993).
[277] CBDMS, *o.c.*, 32-34 (1995).

kunnen wijzigingen worden verwacht in de geografische locatie en de omvang van de belangrijke commerciële visserijen[278].

Eén van de mogelijke gevolgen van de globale opwarming, is het stijgen van het niveau van de zeespiegel, wat kan leiden tot de vernietiging van kustzonehabitats[279]. De stijging van de zeespiegel kan ook het gevolg zijn van andere oceanische/klimatologische fenomenen zoals de El Niño-zuidelijke oscillatie[280] die aanleiding geeft tot het stijgen van de zee aan de kusten van de Stille Oceaan van Latijns-Amerika en een daling van het zeeniveau in de West-Stille Oceaan. Ook verschillende menselijke activiteiten op lokaal vlak kunnen een invloed hebben op het zeeniveau, zoals bijvoorbeeld gebrek aan sedimenttoevoer door de bouw van dammen, het afleiden en kanaliseren van water en de onttrekking van grondwater[281].

2. Effecten van aantasting voor enkele soortengroepen in de Noordzee

Het ecosysteem van de Noordzee en de daarin aanwezige habitats en soorten is onderhevig aan een aantal bedreigingen als gevolg van menselijke activiteiten. Een deel van de kustzonehabitats is al verloren gegaan als gevolg van landaanwinning, ten behoeve van recreatie, landbouwgrond, poldergrond en havens. De problemen van overbevissing, overboord gooien van ongewenste vangsten en bijvangsten doen zich ook voor in de Noordzee. De Noordzee is eveneens onderhevig aan verontreiniging, afkomstig van overtollige nutriënten met eutrofiëring tot gevolg en verontreiniging afkomstig van scheepvaart, offshore-exploitatie en het vasteland[282]. Het North Sea Quality Status Report vermeldt als bedreigingen voor het Noordzee-ecosysteem en de habitats, onder meer, eutrofiëring, de inbreng van chemische contaminanten, de impact van visserijactiviteiten, veranderingen in habitats en de effecten van vuilnis. Veranderingen in de habitats van de Noordzee kunnen optreden als gevolg van verschillende factoren zoals kustverdediging, landaanwinning, haveninstallaties, baggeractiviteiten, het storten van baggerspecie, maricultuur en recreatie[283].

De verschillende trofische niveaus die voorkomen in de Noordzee zijn, als gevolg van menselijke activiteiten en gebruiken, aan een aantal bedreigingen onderhevig. Het Quality Status Report North Sea, Subregio 4[284], geeft een stand van zaken van de effecten voor de verschillende trofische niveaus. Ernstige impact op de *planktonpopulaties* wordt enkel gemeld als een gevolg van eutrofiëring. De impact op het *benthos* bestaat uit verstoring van de zeebodem door het vissen met bodemnetten, waarbij belangrijke kortetermijneffecten op bodemfauna worden gemeld. De mate van verstoring zal afhankelijk zijn van het gebruikte vismateriaal. Door de visserij kunnen benthische leefgemeenschappen worden aangetast door het verwijderen of kwetsen van zowel op de oppervlakte levende organismen (epibenthische fauna) als bodemorganismen (endobenthos). Bewijzen voor langetermijneffecten op regionaal vlak zijn nog niet duidelijk, alhoewel er aanwijzingen zijn dat populaties van (epi-) benthische soorten verdwijnen of verminderen. Om de langetermijneffecten te kennen, is het vereist dat gebieden worden aangeduid waarin het

---

[278] PERNETTA, J. en ELDER, D., *o.c.*, 23 (1993).

[279] WEBER, P., *o.c.*, 50 (1994).

[280] Dit is een schommeling in de stromingpatronen van de tropische oceanen, die zich ongeveer eenmaal om de 10 jaar voordoet. Dit gebeurt doorgaans rond Kerstmis (vandaar de naam El Niño - Kerstekind). De gevolgen zijn een stijging van de temperatuur van het oppervlaktewater, een stijging van het zeeniveau en een daling van de mariene productiviteit (zie hierover ELDER, D. en PERNETTA, J., *o.c.*, 170 (1991).

[281] Zie over de gevolgen van de stijging van het zeeniveau: PERNETTA, J. en ELDER, D., *o.c.*, 28-30 (1993).

[282] Zie hierover MacGARVIN, M., *o.c.*, 62-117 (1990); BIRNIE, P., "Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives in Regional Environmental Co-operation*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Londen, 1990, (252-270), 253-255.

[283] *NSQSR 1993*, 80-98.

[284] NSTF, *North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993*, (195 p.), 147-151, 187, 189-191 (voortaan verwijzing als NSQSR 1993, Subregio 4). Subregio 4 omvat de kustwateren van België, Nederland, de Straat van Dover en de aanpalende Engelse kustwateren.

trawlen volledig wordt gebannen. Alhoewel minder verspreid, heeft verontreiniging, veroorzaakt door offshore-activiteiten, een impact op een aanzienlijk deel van het gebied van Subregio 4. Andere lokale effecten op de benthische gemeenschappen zijn bioaccumulatie van polluenten in benthische organismen, een lage soortendiversiteit door het gecombineerd effect van hoge nutriënten en verontreinigingsniveaus, verdikking van de schelp en steriliteit veroorzaakt door tributiltyn, directe verwijdering van organismen en verandering van habitat als gevolg van zand- en gravelextractie, zeebodemveranderingen of het dodelijk begraven van organismen als gevolg van strandsuppletie of stortingsoperaties.

Bij *de effecten op de vispopulaties* is verontreiniging één van de mogelijke causale factoren bij visziektes. De effecten zijn niet gekend, maar er wordt verwacht dat deze van een geringe invloed zijn. Hetzelfde geldt voor de lokaal optredende effecten van verontreiniging door tributyltin, dumping en constructiewerken. Voorts kan een relatie tussen eutrofiëring en de productie op hogere trofische niveaus niet worden uitgesloten, maar deze wordt waarschijnlijk verdoezeld door de effecten van de visserij. Inzake de effecten van de visserij op de visstapels, vermeldt het North Sea Quality Status Report, Subregio 4 dat de kuitschietende stocks van bijvoorbeeld tong, kabeljauw, makreel, wijting en sprot aanzienlijk zijn gedaald gedurende de laatste 20 tot 30 jaar. Haringstocks die waren ineengestort op het einde van de jaren '70, herstelden gedurende een aantal jaren, na het sluiten van de haringvisserij. Momenteel hebben de kuitschietende stocks van kabeljauw en makreel een kritiek laag niveau bereikt. Ook niet-commerciële vissoorten kunnen zwaar worden aangetast door de visserij. Zo is de grote pieterman (*Trachinus draco*) bijna uitgestorven in Nederlandse kustwateren. Vispopulaties worden ook aangetast door de grote aantallen vis die overboord worden gegooid door vissersvaartuigen. Experimenten inzake het overleven van rondvissen, platvissen en haring die ontsnappen uit de visnetten, geven aan dat er waarschijnlijk een aanzienlijke mortaliteit is. Onderzoek naar het overleven van terug overboord gegooide vis geeft aan dat er een zeer kleine kans is op overleven.

Uit het North Sea Quality Status Report, Subregio 4 en uit een studie van het Wereld Natuur Fonds van 1993[285] *inzake menselijke bedreigingen voor zeevogels in de Noordzee zijn onder meer volgende effecten vastgesteld*: een hoge concentratie van cadmium, kwik en PCB's in sternen; dood van zeevogels als gevolg van accidentele olieverontreiniging en chronische aanwezigheid van kleinschalige olievlekken; inname van kleine plastieken voorwerpen die schadelijk kunnen zijn; het verstrikt geraken in visnetten; het verlies aan habitats door verstoring als gevolg van recreatie, landaanwinning en constructiewerken; verstoring door militaire activiteiten; bedreiging door exploitatie van zeevogels. Als gevolg van toerisme en recreatie op het strand, gaan biotopen voor vogels die broeden op zandige stranden, bijna volledig verloren. De introductie van vreemde soorten, in het bijzonder van predatoren in broedgebieden, kan een desastreus effect hebben op broedende vogelkolonies. Er kunnen zich verschuivingen in de foerageergebieden voordoen als gevolg van het ontbreken van voedsel veroorzaakt door visserij. Dit is een belangrijke bedreiging voor zeevogels die van vis afhankelijk zijn voor hun voedselvoorziening. De aanwezigheid van visafval afkomstig van vissersschepen (als afval of *discards*) komt wijdverspreid voor en gaat vermoedelijk het evenwicht van de zeevogelgemeenschap grondig beïnvloeden. Indien deze voedselbron plots zou wegvallen, zou voor enkele soorten een belangrijke voedselbron wegvallen en zouden deze een bedreiging vormen voor kleinere zeevogelsoorten.

Langetermijngegevens inzake populaties zijn onvoldoende voorhanden, zodat het onmogelijk is het totale effect van deze activiteiten op het populatieniveau te kwantificeren. De impact is echter zwaar genoeg om zeevogels op populatieniveau aan te tasten, hetzij lokaal of op grote schaal.

---

[285] FURNESS, R.W., *An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea*, World Wide Fund for Nature (WWF), 1993, 88p; zie ook *An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea, A WWF International Executive Summary*, februari 1993.

Bij de effecten op zeezoogdieren vermeldt het North Sea Quality Status Report, Subregio 4: accumulatie van kwik afkomstig van diverse bronnen, tot een niveau dat dodelijk wordt beschouwd; effecten van PCB-niveaus op de reproductiviteit bij zeehonden; mortaliteit als gevolg van verstrikking in visnetten; teruggedrongen groei en populatiegrootte van bruinvissen als gevolg van gebrek aan voedsel; verlies van habitats voor zeehonden als gevolg van recreationele verstoring en constructiewerken; verstoring als gevolg van militaire activiteiten; verstoring door een groot aantal toeristen aan boord van kleine boten of op surfplanken. Dit laatste is waarschijnlijk één van de voornaamste oorzaken van het verdwijnen van de gewone zeehond uit de Delta-regio in de zomer.

Ook voor zeezoogdieren ontbreken populatiegegevens op lange termijn. De effecten van de visserij op zeezoogdieren bestaat uit het optreden van competitie voor voedselbronnen voor deze soorten en het verstrikt geraken in de visnetten[286]. In de zuidelijke Noordzee wordt een bijzondere bedreiging voor bruinvissen veroorzaakt door bijvangst van op de bodem geplaatste warrelnetten. Jaarlijks zou dit gaan over 4.450 bruinvissen in de Noordzee.

In de Noordzee wordt niet meer aan walvisvangst gedaan, met uitzondering van de Faeröer-eilanden, waar nog steeds traditioneel jacht wordt gemaakt op grienden. Ook andere soorten worden bejaagd, zoals de witsnuitdolfijn. In de Noordzee werden vroeger nog meer zeezoogdieren bejaagd (zoals zeehonden en sommige grotere walvissoorten)[287]. In de noordoostelijke Atlantische Oceaan is de commerciële walvisvangst door Noorwegen hervat.

[286] *NSQSR 1993, Subregio 4*, 147-151 en 189.
[287] BIRNIE, P., *o.c.*, 261 (1990).

VI. BESLUIT INZAKE ECOLOGISCHE ACHTERGRONDEN

Een omschrijving van het begrip natuur is van belang om te weten wat moet worden behouden in het natuurbehoud. Het begrip natuur omvat naast het volledig natuurlijk milieu, ook het half-natuurlijk milieu. Veel ecosystemen hebben immers een aanzienlijke verandering ondergaan door menselijke ingrepen. Enkel het behoud van wat nog volledig natuurlijk is, zou zeer beperkt zijn. Door het voortdurend beheer van bepaalde natuurelementen is bovendien een biodiversiteit ontstaan die specifiek verbonden is aan deze halfnatuurlijke landschappen. Een voorbeeld hiervan zijn de historisch permanente graslanden in de polders. Een ander voorbeeld is een kunstmatig aangelegd eiland in zee, waarop zich nadien spontane natuurelementen hebben ontwikkeld.

Uit de omschrijving van het mariene en kustzonemilieu en de biologische diversiteit hiervan, blijkt dat dit geen uniforme watermassa is, maar daarentegen een milieu met een grote diversiteit aan soorten en habitats. Van bijzonder belang is de onmiddellijke overgangszone tussen het land en het mariene gedeelte van de kustzone. Daarin zijn habitats aan te treffen zoals koraalriffen, mangrovewouden, rotskusten, duinen, stranden, zandbanken in zee enz. Ook de verder gelegen mariene gedeelten blijken rijker te zijn aan biodiversiteit dan eerst werd gedacht. Zo blijkt er een bijzondere diversiteit te zijn in de diepzee, in het bijzonder in hydrothermale kraters in de zeebodem. De habitats die het dichtst gelegen zijn bij het vasteland hebben tot nu toe de meeste aandacht gekregen. Zij zijn ook doorgaans de meest bedreigde habitats.

De best gekende soorten zijn deze die aan de top van de voedselketen staan, zoals zeevogels en zeezoogdieren. Deze soorten zijn veelal aan bijzondere bedreigingen onderhevig (vangst, interactie met menselijke activiteiten, zoals het verstrikt geraken in visnetten enz.). Het zijn ook de soorten die de grootste "aaibaarheidsfactor" hebben en het gemakkelijkst mobiliseren tot aandacht voor hun bescherming. Daarnaast zijn er echter ook tal van soorten die enkel zijn gekend vanuit hun gebruiksfunctie voor de mens (in het bijzonder vissoorten en week- en schelpdieren) of die minder bekend zijn (wiertjes, sponzen, wormen enz.). *Vanuit het natuurbehoud moet de aandacht niet alleen gaan naar de soorten die aan de top van de voedselketen staan.* Bijzondere aandacht voor deze soorten kan echter nuttig blijven, omdat ze onderhevig zijn aan bijzondere bedreigingen, maar ook omdat ze functioneren als indicatoren. Hun behoud zal ook afhankelijk zijn van het behoud van de andere "lagere" soorten.

De Noordzee en het Belgische deel daarvan beschikken over belangrijke natuurwaarden, ook al is de biodiversiteit ervan op mondiaal niveau wellicht minder groot en zijn de natuurwaarden minder spectaculair dan bijvoorbeeld van tropische koraalriffen. Het belang van de biodiversiteit in de Belgische kustzone is wel van bijzonder belang op regionaal en plaatselijk vlak en voor bepaalde soorten en habitats ook op internationaal niveau. In de Belgische kustzone zijn waardevolle habitats gelegen, zoals de zandbanken in zee, de slikken- en schorrengebieden, de stranden, de duinen en de achtergelegen poldergraslanden.

Uit dit hoofdstuk blijkt tevens het belang van de wisselwerkingen van ecologische processen en de invloed daarvan op habitats en soorten. De waterbewegingen, de temperatuur, de saliniteit, de chemische samenstelling enz. bepalen de aanwezigheid van habitats en soorten. Deze beïnvloeden op hun beurt de ecologische processen. Dit duidt op de complexiteit en de onderlinge verbondenheid van het mariene en kustzonemilieu. Dit heeft tot gevolg dat menselijke ingrepen in het mariene en kustzonemilieu vergaande gevolgen kunnen hebben voor het hele ecosysteem. In de onmiddellijke overgangszone van de kustzone zijn deze wisselwerkingen het grootst. Het natuurbeleid moet rekening houden met

deze wisselwerkingen. *Een ecosysteemvisie voor de gehele kustzone, met inbegrip van een mariene en landcomponent, moet de basis vormen voor het te voeren beleid.*

Naast het belang van het mariene en kustzonemilieu omwille van ecologische redenen, is er tevens het belang voor de mens, omwille van verschillende gebruiksredenen (als transportweg, als vestigingsplaats voor industrie en havens, als bron van natuurlijke rijkdommen, als aantrekkingspleister voor toeristische en recreatieve activiteiten enz.). De gebruiken door de mens hebben echter geleid tot een achteruitgang van de biologische diversiteit in het mariene en kustzonemilieu. *De belangrijkste bedreigingen zijn overexploitatie van de natuurlijke rijkdommen, verontreiniging, introductie van (niet-inheemse) soorten, klimaatswijziging en de fysieke impact op habitats.*

Het ecologisch functioneren van het mariene en kustzonemilieu vormt de voorwaarde voor de verschillende menselijke gebruiksfuncties. Deze zijn afhankelijk van het behouden van de biodiversiteit. Bij dit behoud moet rekening worden gehouden met de kenmerken van het mariene en kustzonemilieu. *De ecologische eigenheid moet het uitgangspunt voor het voeren van een natuurbeleid vormen. Of dit tot uiting komt in het recht, zal moeten blijken uit het juridische deel.*

HOOFDSTUK 2. MILIEUETHISCHE ACHTERGRONDEN EN JURIDISCHE IMPLICATIES

In het vorig hoofdstuk werd het belang aangetoond van het nemen van natuurbehoudsmaatregelen omwille van ecologische redenen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de milieuethische grondslagen voor het natuurbehoudsrecht. Dit hoofdstuk moet toelaten een antwoord te bieden op de vraag of er naast ecologische motieven, ook nog ethische redenen zijn voor het natuurbehoud. Daarbij wordt ook getracht om uit te maken wat de gewenste juridische consequenties daarvan zijn. De milieuethische grondslag kan worden afgeleid uit de waarde die aan de natuur wordt toegekend in de milieuethiek (afdeling I) en in het recht (afdeling II). Het is hierna echter niet de bedoeling om grondig in te gaan op de problematiek van de milieufilosofie en milieuethiek. Daarvoor kan worden verwezen naar de uitgebreide literatuur terzake[1]. Maar aangezien in het recht de onderliggende grondhouding van de mens ten aanzien van de natuur wordt weerspiegeld, worden hierna niettemin kort enkele filosofische beschouwingen gegeven.

I. WAARDE VAN DE NATUUR IN DE MILIEUETHIEK

1. INLEIDING

De milieuethiek is dat deel van de filosofie, waarin de morele relatie van de mens ten aanzien van de natuur wordt onderzocht, en waarin met andere woorden vragen worden gesteld over op welke manier met de natuur wordt omgegaan of zou moeten worden omgegaan. De houding ten opzichte van de natuur zal blijken uit de waarde die door de mens aan de natuur wordt toegekend. De houding van (althans een deel van) de mensheid ten aanzien van de natuur wordt als een belangrijke oorzaak gezien voor de aantasting van de natuur. Het wijzigen van deze houding is dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor de oplossing van de milieuproblemen.

De houding van de mens ten opzichte van de natuur moet worden geplaatst in een ruimer kader, waarbij de houding van de mens ten aanzien van de natuur wordt beïnvloed of wordt mogelijk gemaakt door religieuze, politieke, economische, wetenschappelijke en maatschappelijke factoren. Zo worden oorzaken voor de huidige milieucrisis gezocht in bepaalde, hoofdzakelijk westerse, religieuze opvattingen (voornamelijk de christelijk-joodse religie)[2], economische mechanismen (het kapitalisme), politieke structuren en het

---

[1] Zie bijvoorbeeld GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 362 p.; VERMEERSCH, E., *De ogen van de panda. Een milieufilosofisch essay*, Brugge, Uitgeverij Marc Van de Wiele, in samenwerking met Stichting Leefmilieu, 1988, 72p.; BRAECKMAN, J. *et al.* (Red.), *Rimpels in het water. Milieufilosofie tussen vraag en antwoord*, Leuven, Acco, 1994, 222 p.; ACHTERBERG, W., *Samenleving, natuur en duurzaamheid. Een inleiding in de milieufilosofie*, Assen, Van Gorcum, 1994, 229 p.; ACHTERBERG, W. en ZWEERS, W. (Red.), *Milieucrisis en filosofie. Westers bewustzijn en vervreemde natuur*, Amsterdam, Ecologische Uitgeverij, 1984, 212 p.; ACHTERBERG, W. en ZWEERS, W. (Red.), *Milieufilosofie tussen theorie en praktijk. Van ecologisch perspectief naar maatschappelijke toepassing*, Utrecht, Uitgeverij Jan Van Arkel, 1986, 295 p.; GUTWIRTH, S. (Ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 124 p; KRUITHOF, J., *De mens aan de grens*, Antwerpen, EPO, 1985, 220 p.; SOONTIËNS, F.J.K., *Natuurfilosofie en milieu-ethiek*, Amsterdam, Boom, 1993, 213 p.

[2] Zie WHITE, L., "The Historical Roots of Our Ecological Crisis", herprint in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 5-14; KRUITHOF, J., *o.c.*, 174 e.v. (1985).

wetenschappelijk en technisch bestel[3]. Door de wisselwerking die bestaat tussen de houding van de mens ten aanzien van de natuur en religie, economische en politieke mechanismen, en de wetenschap, heeft een gewijzigde houding en waardering ten aanzien van de natuur maar zin als er ook wijzigingen zijn aan, bijvoorbeeld, economische mechanismen (zoals het ongebreidelde kapitalisme) en de ongebreidelde wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Een bijsturing van het huidige economische en wetenschappelijk-technologisch bestel noodzaakt daarom niet een soort "*terugkeer naar de natuur*", zoals sommigen voorstellen. Dit is niet wenselijk en biedt, in het huidige complexe wereldbeeld en voor de complexe milieuproblematiek, geen antwoord. Volgens Botkin is het gepaste antwoord voor de problemen die we hebben gecreëerd voor het milieu, niet dat de beschaving en moderne technologie worden verlaten, en evenmin het aanhangen van het geloof dat alles wat natuurlijk is, (dat wil zeggen, niet-menselijk), wenselijk en goed is. Hij stelt daarentegen dat, aangezien we de natuur hebben veranderd door onze technologie, we ook van technologie afhankelijk zijn voor oplossingen[4]. Een radicale terug-naar-de-natuur-filosofie wordt dan ook terecht bekritiseerd[5]. Dit neemt uiteraard niet weg dat kan worden vastgesteld dat bij niet-westerse volkeren, zoals de indianen, op een meer harmonieuze manier met de natuur werd omgegaan. Deze "*indiaanse ecologie*" kan wel, maar ook niets meer, als een inspiratiebron gelden[6].

De waarde die wordt toegekend aan de natuur kan zeer verschillend zijn en gaat van een louter instrumentele waarde tot een intrinsieke waarde. In dit verband zijn er recent enkele nieuwe denkbeelden ontstaan als poging om de milieucrisis anders aan te pakken (zoals het ecocentrisme). Er wordt ook getracht om deze nieuwe denkbeelden een meer concrete inhoud te geven en in te bouwen in het recht (b.v. subject/objectverhouding met de natuur en het toekennen van dierenrechten).

Inzake de waarde van de natuur kunnen verschillende vragen worden gesteld. Een eerste vraag gaat over de bron van waarden en het toekennen van waarden: wie is de bron van waarden en is er sprake van waarden zonder waardegever?[7] Het antwoord op deze vraag geeft echter nog geen antwoord op de vraag naar de redenen om aan de natuur of deelelementen uit de natuur een waarde toe te kennen: is dit omwille van de instrumentele waarde of omwille van een intrinsieke waarde? In dit verband is vooral de betekenis en de begripsverwarring rond intrinsieke waarde, antropocentrisme en ecocentrisme van belang. Door de verwarring die er heerst over de gebruikte termen in de literatuur, zijn er nogal wat tegenstrijdige opvattingen terug te vinden. Bij nadere lezing, blijken veel auteurs echter op een zelfde golflengte te zitten, ook al is de gebruikte terminologie verschillend. Een andere vraag betreft de eigenlijke inhoud van de waarde van de natuur: aan welke (deel)aspecten van de natuur wordt een waarde toegekend? Tenslotte is er de vraag naar de gevolgen van de waardetoekenning aan de natuur: impliceert het toekennen van waarde dat niet-mensen

---

[3] Zie bijvoorbeeld Vermeersch over het WTK (wetenschappelijk, technologisch, kapitalistisch)-bestel in VERMEERSCH, E., *o.c.*, 24 e.v. (1988); zie bij Achterberg over de relatie tussen de milieucrisis en economie, politiek en technologie: ACHTERBERG, W., *o.c.*, 63-142 (hoofdstukken IV, V en VI) (1994).

[4] BOTKIN, D., "Discordant Harmonies: A New Ecology for the Twenty-First Century", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, (31-35), 34.

[5] Zie PIRET, J.-M., "Filosofische beschouwingen bij de grondslagen van het milieurecht" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, (15-34), 20-23; zie ook LEMAIRE, T., "De indiaanse houding tegenover de natuur. Indiaanse ecologie als uitweg uit onze milieucrisis?" in ACHTERBERG, W. en ZWEERS, W. (Red.), *Milieucrisis en filosofie. Westers bewustzijn en vervreemde natuur*, Amsterdam, Ecologische Uitgeverij, 1984, (171-188), 184.

[6] Zie voor een genuanceerd beeld over de houding van de indianen tegenover de natuur als mogelijke inspiratiebron voor de huidige milieucrisis: LEMAIRE, T., *o.c.*, 171-188 (1984).

[7] Voor een relativerende noot bij de hele discussie daarrond, zie GLOVER, J., "What Sort of People Should There Be?", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 45-46.

een al dan niet gelijke morele status hebben en wat zijn de juridische implicaties van waardetoekenning aan de natuur[8]?

2. Bron van waardetoekenning en redenen voor het waarderen van de natuur

Als wordt gesproken over waarden, wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen *instrumentele waarde* en *inherente of intrinsieke waarde*. Soms worden de begrippen *inherent* en *intrinsiek* als synoniem gezien, soms wordt een onderscheid gemaakt tussen deze twee[9]. Wij opteren ervoor om deze twee begrippen als synoniem te gebruiken.

De vraag naar de bron van waarden, levert vooral moeilijkheden op als wordt gesproken over intrinsieke waarde. Zo maakt Bowman een onderscheid tussen de instrumentele waarde van de natuur, de inherente waarde en de intrinsieke waarde. Bij de instrumentele waarde ligt de waarde in het gebruik dat ervan kan worden gemaakt. Inherente waarde daarentegen is de waarde die een entiteit bezit, wegens de waardering voor de entiteit zelf, veeleer dan voor de bruikbaarheid ervan. Zowel instrumentele waarde als inherente waarde hangen af van het bestaan van een externe waardegever. Onder intrinsieke waarde wordt begrepen, de waarde die entiteiten hebben voor henzelf en van henzelf, en veronderstelt geen externe waardegever[10].

Voor Vermeersch is *het hebben van waarde echter altijd afhankelijk van een externe waardegever*. In casu gebeurt het toekennen van waarde steeds door de mens aangezien mensen de enige waarderende wezens zijn op Aarde. De waarde die ze toekennen aan de natuur kan instrumenteel zijn, wanneer dit als een middel wordt beschouwd om andere doelen te bereiken. De waarde kan ook intrinsiek zijn, wanneer de waarde rechtstreeks wordt toegekend omwille van bepaalde eigenschappen van het object zelf. Of waarden intrinsiek of instrumenteel zijn, verandert volgens Vermeersch niets aan het feit dat zij enkel en alleen door mensen worden toegekend. Alhoewel er objectieve gegevens zijn die tot het waarderen van levende wezens aanleiding geven, gebeurt het waarderen zelf vanuit een typisch menselijke neiging. Vermeersch illustreert dit door te wijzen op de aantrekkingskracht van de panda voor de mens: het zijn "*vooral die wondere zwarte vlekken rond de ogen, die hem een onvergelijkbare expressie van zachte weemoed bezorgen. Kortom, het zijn de* ***ogen van de panda*** *die hem zo geliefd maken. De zwarte vlekken zijn objectief aanwezig, maar wat er ons in aanspreekt komt helemaal* ***van ons***". Volgens Vermeersch houdt dit ook het authentieke antropocentrisme in. *Het authentieke antropocentrisme stelt dat alle waarden, met inbegrip van de intrinsieke waarden, hun bron vinden in het feit dat waarde-erkennende wezens (in casu, de mens) ze toekennen*[11]. Ook volgens Raes is antropocentrisme onvermijdelijk als antropocentrisme wordt bekeken vanuit het meta-niveau, wat inhoudt dat alle kennis mens-relatief is aangezien we de wereld enkel vanuit menselijk oogpunt kunnen bekijken[12].

Betekent het antropocentrisme dan ook dat, als waarden afhankelijk zijn van een waarderende instantie, de waarderende instantie alleen zichzelf als waardevol beschouwt en de rest als waardeloos? Indien het antropocentrisme wordt geïnterpreteerd als de neiging om

---

[8] Zie ook bij GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), o.c., 41-43 (1994).
[9] Tot deze vaststelling komen ook Gruen en Jamieson: GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *o.c.*, 42 (1994).
[10] BOWMAN, M., "The Nature, Development and Philosophical Foundations of the Biodiversity Concept in International Law" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, (5-31), 15.
[11] VERMEERSCH, E., *o.c.*, 58-61 (1988).
[12] RAES, K., "Verantwoording als ethisch imperatief tegenover de ecosfeer. Jonas' anti-utopisme in het licht van Serres' contractualisme en Ferry's antropocentrisme" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, (35-47), 45.

slechts één enkele behoefte als intrinsiek te beschouwen en alle andere als instrumenteel[13], dan beschouwt Vermeersch de kritiek op het antropocentrisme als gegrond. Hij waarschuwt voor *een verkeerd begrepen antropocentrisme, waarbij de mens als enige schepper van waarden, de rest rondom hem als waardeloos beschouwt*. De biosfeer is echter voorwaarde voor het leven en welzijn van de mens en heeft dus voor de mens een intrinsieke waarde, waarvan deze het voortbestaan moet verzekeren[14]. Ook Soontiëns erkent om deze reden de intrinsieke waarde van de natuur. De natuur maakte de mens mogelijk en draagt zijn voortbestaan. Omdat het (voort)bestaan van de mens waardevol wordt geacht, is ook de natuur als mogelijkheidsvoorwaarde en drager van deze waarde, waardevol. De mens was echter nodig om deze intrinsieke waarde te herkennen en moreel relevant te maken voor zijn handelen en daardoor voor de gehele natuur. We dienen respectvol met de natuur om te gaan, juist omdat de mens, die realisering is van natuurlijke mogelijkheden, waardevol is. Dit betekent niet dat de mens daarom het doel van de evolutie zou zijn. Wel vertegenwoordigt de mens een realisering van natuurlijke mogelijkheden die het hoogste respect verdient[15].

Ook Raes ziet een tweede niveau van antropocentrisme, waarbij de mens zich maar bekommert om de mens omdat alleen de mens op zich waarde kan hebben. Dit is echter een normatief standpunt dat geenszins uit het antropocentrisme op metavlak volgt. Volgens Raes is het tegendeel waar: juist het inzicht in de beperkingen van de menselijke ken- en waarderingsvermogens, levert veeleer een sterk argument om niet al te voorbarig tot de waardeloosheid van de niet-menselijke natuur te besluiten[16]. De beperkingen inzake de kennis over de natuur en de impact van menselijke activiteiten op de natuur, noodzaken tot voorzichtigheid. Van veel soorten is de waarde nog niet gekend. Het gebrek aan kennis over de biodiversiteit leidt ook tot een grote kloof tussen de waarde van een soort zoals die nu gekend is en de potentiële toekomstige waarde[17]. De noodzaak tot voorzichtigheid heeft zich juridisch vertaald in het voorzorgsbeginsel in het milieurecht[18].

Het feit dat waarden afhankelijk zijn van toekenning ervan door de mens, belet dus niet dat de mens ook intrinsieke waarden kan toekennen aan de natuur of deelelementen uit die natuur. Zo kan ik een walvis waarderen omwille van de objectieve eigenschappen ervan, omwille van de intrinsieke waarde, ook al heeft de walvis geen enkel instrumenteel nut voor mij, bijvoorbeeld als voedselbron en kan ik waardering hebben voor een walvis, ook al bevindt deze walvis zich aan het ander eind van de wereld. Op dat moment heb ik zelfs geen esthetisch nut van het dier, want ik kan het niet zien. Veelal kan de natuur terzelfder tijd instrumentele en intrinsieke waarde hebben (een walvis waaraan intrinsieke waarde is toegekend, kan ook instrumentele waarde hebben op het moment dat ik aan *whale watching* ga doen en de walvis op dat moment een bron van vreugde is voor mij als mens).

Uitgaande van het bovenstaande, is antropocentrisme, in de betekenis dat waarden afhankelijk zijn van een waarderende instantie, onvermijdelijk. *De vraag is dan wat kan worden begrepen onder ecocentrisme*. Verschillende auteurs verstaan onder het ecocentrisme dat de natuur een intrinsieke waarde heeft, ongeacht de gebruikswaarde voor de mens. In deze betekenis van het ecocentrisme wordt een meer holistische houding aangenomen, waarbij het belang van ecosystemen wordt benadrukt. Hierbij wordt echter niet ingegaan op de bron van waardetoekenning en wordt voorbij gegaan aan de werkelijke betekenis van antropocentrisme. Gemeenschappelijk met het antropocentrisme, in de betekenis van Vermeersch, is dat het enge antropocentrisme, waarbij de mens als

---

[13] Dit is bijvoorbeeld de betekenis die Kruithof geeft aan de term antropocentrisme (zie KRUITHOF, J., *o.c.*, 91 (1985)).
[14] VERMEERSCH, E., *o.c.*, 63 (1988).
[15] SOONTIËNS, F.J.K., *o.c.*, 190-191 (1993).
[16] RAES, K., *o.c.*, 45 (1995).
[17] DE PAUW, N. en BEECKMAN, H., "Biodiversiteit: afwenteling van socio-ecologische problemen" in MAZIJN, B. (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 2000, (339-376), 360.
[18] Zie hierover hoofdstuk 7.

waarderende instantie de rest van de natuur als waardeloos of enkel als instrumenteel waardevol beschouwt, wordt afgekeurd[19]. Veel van de argumenten die in het ecocentrisme worden aangehaald, zoals bijvoorbeeld het belang van de volgende generaties, zijn ook gericht op het belang van mensen. In dit opzicht is er weinig verschil tussen het zogenaamde verlichte antropocentrisme en het ecocentrisme.

Anders is het, als onder ecocentrisme wordt verstaan dat de natuur een intrinsieke waarde heeft, waarbij waardering niet is vereist om van waarden te kunnen spreken. Waarde wordt dan begrepen in de zin van objectieve eigenschappen van een object[20]. In deze betekenis van ecocentrisme is er uiteraard kritiek op het enge antropocentrisme, waarin de niet-mens als waardeloos wordt beschouwd. Maar ook de verzachte vorm van antropocentrisme vindt hierbij geen genade: de mens gaat weliswaar de natuur behouden, maar doet dit nog steeds uit eigenbelang, omwille van het voortbestaan van de mens zelf[21]. We kunnen ons hierbij echter de vraag stellen of deze kritiek zinvol is. *Meer nog, kan het natuurbehoud, en het natuurbehoudsrecht, anders zijn dan antropocentrisch?*

Immers als het natuurbehoud niet gebeurt omwille van de mens, dan zou dit moeten gebeuren doordat de natuur dit zelf wil. Maar zoals Tanghe opmerkt, de natuur wil helemaal niets. Voor de natuur is alles onverschillig: er is geen reden waarom de mens zou moeten voortbestaan, er is zelfs geen reden waarom ze zelf zou blijven voortbestaan. Een ecologisch probleem doet zich maar voor in het licht van menselijke doelstellingen. Volgens Tanghe kan er enkel sprake zijn van een menselijk spreken over de natuur. Het is juist dat het menselijk spreken over de natuur, zoals dit ook tot uiting komt in het recht, getuigt van kortzichtigheid. Maar een ander spreken over de natuur kan enkel leiden tot een ander recht en tot een andere vormgeving van de menselijke verhoudingen en de natuur. Deze andere vormgeving kan getuigen van een beter begrepen belang van de mensheid en kan een ander beheersingsproject van de mens ten aanzien van de natuur impliceren. Het blijft echter een menselijk spreken over de natuur en is geen spreken van de natuur tot de mens. De "*stem van de natuur*" is slechts de stem die mensen haar toedichten. Een andere vormgeving wordt niet door de natuur zelf opgedrongen. De reden waarom we willen dat mensen meer eerbied betonen voor de natuur en er zorgvuldiger mee omspringen, is juist omdat we waarde hechten aan het voortbestaan van de mensheid en tegelijk stilaan inzien dat respect voor de natuur - niet voor een natuur *an sich*, maar voor een bepaalde vorm(geving) ervan - een mogelijkheidsvoorwaarde is van dat voortbestaan. Dit voortbestaan ligt niet in één of ander plan van de natuur. Als wij waarde hechten aan de natuur, dan gaat het om een voorwaardelijke waarde, ter wille van het overleven van de mensheid, niet om een intrinsieke waarde. Dus ook de zogenaamde intrinsieke waarde, is een kwestie van menselijke waardering en dus noodzakelijk antropocentrisch[22]. Van Hoorick ziet het antropocentrisch karakter van het natuurbehoud en de landschapszorg in de keuzes die moeten worden gemaakt in het natuur- en landschapsbeheer. De mens kiest welke natuur, welk landschap en welke wilde planten en dieren hij wil behouden. De keuze is plaats- en tijdsgebonden: de keuze van vandaag zal niet noodzakelijk overeenstemmen met die van morgen[23].

Ook volgens Prue Taylor maakt een graad van antropocentrisme noodzakelijk deel uit van milieubescherming, niet in de zin dat de mensheid het centrum is van de biosfeer, wel omdat

---

[19] Zie bijvoorbeeld in dit opzicht: DE SADELEER, N., "Biologische diversiteit: van de bescherming van soorten naar het behoud van het gemeenschappelijk natuurlijk erfgoed" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 78-100.

[20] Zie bijvoorbeeld KRUITHOF, J., *o.c.*, 15-31 (1994).

[21] KRUITHOF, J., *o.c.*, 79-80 (1985).

[22] TANGHE, F., "Kritische bedenkingen bij "Mens, natuur en recht"" in GUTWIRTH, S. (Ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, (33-55), 39.

[23] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 178 (2000).

de mens de enige soort is die het bewustzijn heeft om de moraliteit van rechten te herkennen en te respecteren en omdat mensen zelf integraal deel uitmaken van de natuur. Ze verwijst hiervoor naar Shelton: mensen zijn geen afzonderlijke leden van het universum, maar zijn onderling verbonden en afhankelijke deelnemers, met verplichtingen om alle elementen van de natuur te beschermen en te behouden, of ze al dan niet gekende voordelen of een huidige economische bruikbaarheid hebben. Deze antropocentrische doelstelling moet worden onderscheiden van het utilitarisme. Volgens Taylor kan, als de mensheid zich ten volle bewust wordt van deze onderlinge afhankelijkheid en verbondenheid met de ecosystemen op Aarde, de kloof tussen de belangen van de mensheid en deze van het milieu worden gedicht. Als de mensheid zich realiseert dat haar eigen voortbestaan afhangt van de overleving van andere soorten, kan de dreiging van het uitsterven van soorten worden verminderd, zonder dat het nodig is om wettelijke rechten voor andere soorten te creëren[24].

Ook volgens Williams is het natuurbehoud iets menselijks: enkel mensen kunnen erover discussiëren en een beleid daarover aannemen. Vragen over het natuurbehoud zijn dus noodzakelijk menselijk en ook de antwoorden, zijn menselijke antwoorden: deze zijn gebaseerd op menselijke waarden. Als het gaat over de inhoud van de waarden, dan is het nauwe antropocentrisme echter af te keuren[25].

Gould ziet in de reden voor natuurbehoud een puur menselijk voordeel en doet dit door het hele menselijke bestaan in een geologische tijdschaal te plaatsen en te relativeren. Hoe zou de mens, als slechts één tussen miljoenen soorten, als *steward* voor de natuur kunnen optreden? Hoe kan de mens, die op geologische tijdschaal maar een geologische microseconde op Aarde is, verantwoordelijk zijn voor een wereld die 4,5 miljard jaar oud is, met leven dat is geëvolueerd en gediversifieerd? De natuur bestaat niet voor de mens, had er geen idee van dat we kwamen en geeft niets om ons. Zelfs de impact die de mens momenteel heeft op de planeet, relativeert hij. In een geologisch tijdsperspectief, zal de planeet goed voor zichzelf zorgen en de impact van de mens zal met de tijd verdwijnen. Deze vaststelling is echter geen argument om niet langer bezorgd te zijn over milieuproblemen, integendeel: "*We have a legitimately parochial interest in our own lives, the happiness and prosperity of our children, the suffering of our fellows.*"[26].

Ook Vermeersch komt tot een soortgelijke bevinding vanuit de waardenhiërarchie. Zonder waarderende subjecten is er volgens hem geen sprake van een objectieve waardenhiërarchie in de natuur. Vanuit de totaliteit van de natuur en de eeuwigheid bekeken, zijn alle zijnswijzen gelijkwaardig. Vanuit het heelal bekeken, is een ster die ontploft, alleen een lichtpuntje dat even oplicht. De toestand vóór en na de ontploffing is gelijkwaardig. Zo is het ook met onze planeet: zelfs indien wij ons hele ecosysteem met alle leven daarin vernietigen, zal er na enkele eeuwen opnieuw een ecosysteem ontstaan. Alleen, het zal het onze niet meer zijn, net zoals dat van de dinosauriërs het onze niet was. Op schaal van het heelal is dit gelijkwaardig, maar voor de mens heeft het wel belang: "*het is **deze** tuin, **onze** tuin die we moeten vrijwaren!*"[27].

---

[24] TAYLOR, Prue, *An Ecological Approach to International Law. Responding to Challenges of Climate Change*, Londen, Routledge, 1998, (443p.), 234-236. Taylor gaat hier in op het antropocentrisme verbonden aan het inlassen van een mensenrecht inzake het milieu. Over het toekennen van dierenrechten en rechten van de natuur, zie ook infra 4.2.

[25] WILLIAMS, B., "Must a Concern for the Environment Be Centred on Human Beings?", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, (46-52), 47.

[26] GOULD, S.J., "The Golden Rule - A Proper Scale for Our Environmental Crisis", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 37-39.

[27] VERMEERSCH, E., *o.c.*, 61-62 (1988).

Het plaatsen van de mensheid in een geologische tijdschaal vormt voor anti-antropocentristen echter veelal een argument tegen het antropocentrisme. Immers, zo luidt de kritiek, als het antropocentrisme consequent wordt toegepast, en het toekennen van waarde afhankelijk wordt gesteld van de aanwezigheid van de mens op Aarde, dan heeft alles wat vóór (en desgevallend na) de mens op deze planeet leeft, geen waarde, ook al is de mens maar een zeer recente verschijning op de planeet[28]. Dit zou voor gevolg hebben dat de hele ontstaansgeschiedenis van de planeet, evenals de vele levensvormen, zoals bijvoorbeeld de dinosauriërs, en de ecosystemen die hebben bestaan vóór de mens, geen enkele waarde zouden hebben. Dit zou ook betekenen dat de laatste mens op deze planeet het recht heeft om de planeet te vernietigen, aangezien er nadien geen mensen meer zijn. Volgens Elliot is het echter voldoende dat er op een gegeven moment in de tijd een waarderende instantie ontstaat, om ook wezens of entiteiten uit het verleden te waarderen. Met andere woorden, dinosauriërs hebben een waarde toegekend gekregen, op het moment dat de mens als waarderende entiteit is ontstaan en hen een waarde heeft toegekend. Dit geldt volgens Elliot evenzeer voor een toekomstige wereld. Zelfs aan een niet-actuele wereld kan een waarde worden toegekend. Stel bijvoorbeeld dat de voorbije biologische evolutie niet had geleid tot het ontstaan van de mens als waardegever. Niet-antropocentristen gaan ervan uit dat deze wereld intrinsieke waarde heeft, ook zonder het ontstaan van waardegevers. Het antropocentrisme staat volgens Elliot echter een dergelijke conclusie niet in de weg: een waardegever kan ook waarde hechten aan iets dat zich afspeelt in een mogelijke wereld[29].

3. INHOUD VAN HET WAARDEREN VAN DE NATUUR

Het feit dat het waarderen van de natuur gebeurt door de mens, en dat de mens zowel instrumentele als intrinsieke waarde kan toekennen, zegt nog niets over welke elementen uit de natuur worden gewaardeerd. Worden enkel bepaalde dieren gewaardeerd, of alle organismen, of worden ook anorganische elementen uit de natuur gewaardeerd?

In de literatuur zijn verschillende mogelijkheden terug te vinden. Bepaalde auteurs pleiten ervoor om de morele cirkel uit te breiden tot niet-menselijke (hogere) dieren. Anderen gaan verder en breiden de morele cirkel ook uit tot organismen, soorten, ecosystemen, en meer recent ook, tot de hele biologische diversiteit. Voor het uitbreiden van de morele cirkel worden verschillende argumenten gehanteerd, zoals het vermogen tot het lijden, het ervaren van pijn, het hebben van belangen, ecologische motieven, enz[30].

Wij erkennen, met Vermeersch, naast de milieuethiek, een dierenethiek. *In de milieuethiek wordt de biosfeer in de morele zorg betrokken en wordt er een intrinsieke waarde aan toegekend, omdat het de voorwaarde is voor het voortbestaan van de mens.* Op grond van de milieuethiek kunnen aldus organismen, soorten, ecosystemen en ecologische processen het voorwerp uitmaken van onze morele zorg, evenals de instandhouding van de biodiversiteit zelf. De morele zorg is daarbij gebaseerd op ecologische inzichten. *In de dierenethiek wordt aan een aantal dieren een waardenbelevenis toegeschreven.* Onafhankelijk van hun esthetische waarde of van hun nutswaarde worden ze, omwille van hun vermogen tot lijden, op een bijzondere wijze in de waardering van de mens betrokken[31]. In een dierenethiek worden soorten in onze morele zorg betrokken, ook al zijn ze niet noodzakelijk in hun voortbestaan bedreigd.

---

[28] Zie bijvoorbeeld KRUITHOF, J., "De waardenproblematiek" in BRAECKMAN, J. *et al.* (Red.), *Rimpels in het water. Milieufilosofie tussen vraag en antwoord*, Leuven, Acco, 1994, (15-31), 25.

[29] ELLIOT, R., "Ecological Values, Human Values and Environmental Policy" in *Stability and Change in Nature. Ecological and Cultural Dimensions. A Biophilosophical Analysis of Concern for the Environment*, Leuven, Craenendonck, 1992.

[30] Zie hierover GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *o.c.*, 42-43 (1994) en de diverse bijdragen daarin opgenomen.

[31] VERMEERSCH, E., *o.c.*, 63 (1988).

4. GEVOLGEN VAN HET WAARDEREN

Als de morele zorg wordt uitgebreid naar niet-mensen, bezitten deze dan een gelijke morele status? Is er, met andere woorden, nog een onderscheid tussen mensen en niet-mensen? Een laatste vraag betreft de eventuele (juridische) gevolgen die aan het toekennen van morele waarden aan de natuur kunnen worden gekoppeld.

4.1. ONDERSCHEID TUSSEN MENS EN NIET-MENS

Bij het uitbreiden van de morele cirkel tot niet-mensen rijst de vraag naar de morele status. Hebben morele subjecten/objecten (mens en dier) een gelijke morele status, of wordt er nog steeds een onderscheid gemaakt tussen mens en niet-mens. Hierbij komt het probleem naar voor van het afwegen van belangen tussen verschillende soorten ingeval van een conflict tussen "*gelijke*" morele subjecten/objecten[32]. Het toekennen van een gelijke morele status aan mens en niet-mens roept uiteraard de vraag op of we als mens dan nog het recht hebben om dieren te doden.

Sommige auteurs verdedigen het standpunt dat er geen onderscheid is tussen de mens en andere soorten (*bio-egalitarisme*). Voor sommige auteurs impliceert dit dat de mens geen organismen mag doden[33]. Als alle wezens gelijk zijn en de mens geen ander wezen mag doden, komt onvermijdelijk de vraag of het dan nog toegelaten is voor roofdieren om een ander dier te doden? Voorstanders van een gelijke morele status argumenteren dat deze vergelijking niet opgaat, aangezien deze dieren, in tegenstelling tot de mens, geen morele wezens zijn. Een roofdier doodt uit noodzaak en stelt zich hierbij geen vragen over morele implicaties[34]. Dus ook deze auteurs zijn genoodzaakt om het onderscheid tussen mens/niet-mens aan te houden. Andere auteurs gaan daarin minder ver en stellen dat, ondanks het feit dat de verschillende soorten, mens inbegrepen, gelijkwaardig zijn, in geval van een conflict, de belangen van mensen zwaarder wegen. L. Gruen in haar bespreking van het werk van T. Regan ziet het probleem van het gelijkschakelen van mens en dier als volgt: alle wezens zijn gelijk, maar sommigen zijn meer gelijk dan anderen[35].

Ons inziens, is er wel degelijk een onderscheid tussen mens en niet-mens. De mens maakt zoals alle andere soorten, deel uit van de natuur en vervult daarbij ook een functie, zoals alle andere soorten overigens. De mens maakt daarbij gebruik van de natuur. Zelfs in niet-westerse traditionele culturen, die op een meer verantwoorde manier met de natuur omgingen, werd gebruik gemaakt van de natuur. Het feit dat de mens ook onderdeel uitmaakt van de natuur, impliceert echter niet dat er geen onderscheid is met andere organismen, zoals het bio-egalitarisme vooropstelt. De mens is een moreel wezen en is tevens de enige soort die zijn gedragingen en zijn houding ten aanzien van andere soorten en de natuur gaat vastleggen in wetten. Dit maakt het bio-egalitarisme ook overbodig: juist het feit dat de mens aan de top van de voedselketen staat, vormt de bron van de verplichting om respect te betonen voor de natuur[36].

Het maken van een onderscheid tussen mensen en niet-mensen stuit nogal eens op het verwijt van "*speciesisme*" of "*soortisme*" (in analogie met racisme of seksisme). Deze vergelijking gaat echter niet op: het is een wetenschappelijk gegeven dat soorten zeer

---

[32] Zie hierover GRUEN, L., "Animals", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 281-290.
[33] TAYLOR, Paul, "Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, (85-97), 86-87.
[34] TAYLOR, Paul, *o.c.*, 87 (1994).
[35] GRUEN, L., *o.c.*, 285 (1994).
[36] Zie ook BOWMAN, M., *o.c.*, 27 (1996).

verschillend zijn[37]. Het is voorts een natuurlijk gegeven dat een soort zich anders gedraagt ten opzichte van soortgenoten, dan ten opzichte van niet-soortgenoten. Dit impliceert echter niet dat andere soorten als waardeloos moeten worden beschouwd.

Het onderscheid tussen mens en niet-mens wordt ook gezien als een onderscheid tussen natuur en cultuur. Bij het niet-onderscheiden van natuur en cultuur, wordt de mens uitsluitend gezien als een onderdeel van de natuur, en is alles wat de mens onderneemt, een vorm van natuur en niet langer cultuur. Naar het beleid toe, is dit onderscheid wel degelijk van belang. De mens is de enige soort die zo een impact heeft op de natuur, maar is ook de enige soort die, door technische vooruitgang en beleidsmaatregelen, een verbetering kan aanbrengen (zowel voor mens als niet-mens). Sommige auteurs huldigen niettemin de regel van de niet-interventie door de mens. Taylor bijvoorbeeld hanteert deze regel ingeval van een natuurramp die niet het gevolg is van menselijk handelen. In dat geval moet de mens de natuur zijn gang laten gaan[38]. Praktisch gezien, is het echter zeer moeilijk om nog uit te maken wat al dan niet beïnvloed is door menselijk handelen. Dit wil niet zeggen dat het "*niets doen*" als beheersvorm van de natuur moet worden uitgesloten. Als de theorie van Taylor echter wordt doorgetrokken, heeft het beheer van bijvoorbeeld natuurreservaten, waardoor halfnatuurlijke landschappen worden in stand gehouden, geen zin. Het instandhouden van deze halfnatuurlijke landschappen zorgt echter voor het behoud van een grotere diversiteit en heeft dus wel degelijk een belang.

4.2. JURIDISCHE GEVOLGEN VAN HET UITBREIDEN VAN DE MORELE CIRKEL

Hierboven werd aangetoond dat onze morele zorg moet worden uitgebreid tot de natuur. De vraag is welke (juridische) consequenties daaraan moeten worden gehecht. Voor sommigen impliceert dit, dat ook niet-menselijke wezens over rechten beschikken. De voorstanders van dierenrechten zijn veelal begaan met het welzijn van dieren en keren zich tegen het (nutteloos) lijden van dieren (proefdieren in laboratoria, de bio-industrie enz.). Dit staat echter los van het natuurbehoud[39] en er wordt op de hele problematiek van het dierenwelzijn niet verder ingegaan[40]. Anderen spreken dan weer over recht van de natuur[41]. Als het gaat over dierenrechten en rechten voor de natuur is het veelal niet duidelijk of het gaat over morele rechten of wettelijke rechten, wat aanleiding geeft tot veel verwarring[42]. *Hierna wordt enkel ingegaan op wettelijke rechten en daarbij wordt de vraag gesteld of de morele consideratie voor de natuur moet leiden tot de erkenning van wettelijke rechten.*

Sommige auteurs vinden dit wel degelijk noodzakelijk en willen aan de gewijzigde houding ten aanzien van de natuur ook een radicale ommezwaai in het recht koppelen. Voor sommige auteurs impliceert dit, dat aan niet-menselijke wezens of entiteiten wettelijke rechten moeten worden toegekend. Zo pleit Gutwirth voor een *subjectivering van de natuur* en moet er, in analogie met een sociaal contract tussen mensen, een contract met de natuur

---

[37] Zie de beschouwing van E. VERMEERSCH bij Tom Regans visie op dierenrechten, *in Ethiek en Maatschappij* (83-86), 86 (1998).
[38] TAYLOR, Paul, *o.c.*, 87-91 (1994).
[39] Zie hoofdstuk 3 voor een omschrijving van het begrip natuurbehoud.
[40] Zie hierover bijvoorbeeld het forum "Tom Regan - Visie op dierenrechten" in *Ethiek en Maatschappij* 57-89 (1998); BRAECKMAN, J., "Ethiek en het gedrag van mensen tegenover dieren. Een historisch overzicht", *Vlaams Diergeneeskundig Tijdschrift* 179-189 (1996); ROLLIN, B., "The Legal and Moral Bases of Animal Rights" in MILLER, H. en WILLIAMS, W. (Eds.), *Ethics and Animals*, Clifton, New Jersey, Humana Press, 1983, 103-118; GARNER, R., "Ecology and Animal Rights: Is Sovereignity Antropocentric?" in BRACE, L. en HOFFMAN, J. (Eds.), *Reclaiming Sovereignity*, Londen, Pinter, 1997, 188-203.
[41] Zie voor een bespreking van beide strekkingen: REDGWELL, C., "Life, The Universe and Everything: A Critique of Antropocentric Rights" in BOYLE, A. en ANDERSON, M. (Eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford Clarendon Press, 1996, 71-87.
[42] REDGWELL, C., *o.c.*, 82 (1996).

(een "*natuurlijk contract*") worden afgesloten[43]. Ons inziens wordt dit concept terecht bekritiseerd[44]. Een bezwaar dat zowel tegen het toekennen van wettelijke dierenrechten als tegen het subjectiveren van de natuur kan worden ingebracht, is dat dit in wezen een antropomorfiseren van de natuur inhoudt[45]. Het uitoefenen van rechten en het sluiten van contracten is net iets typisch tussen-menselijks. Het toekennen van rechten aan niet-mensen is eigenlijk het opdringen van een menselijke constructie aan niet-mensen. Dit doet geen afbreuk aan het feit dat mensen in het recht hun eigen houding ten opzichte van de natuur kunnen regelen en de natuur respecteren en beschermen.

Anders dan het toekennen van rechtssubjectiviteit aan de natuur, is het uitoefenen van procedurele rechten voor de natuur. Volgens Redgwell is dit een manier om te verzekeren dat niet-menselijke waarden in overweging worden genomen bij de uitoefening van menselijke belangen. Dit kan een rol spelen in het geval dat geen erkend menselijk belang in gevaar is en er niettemin een gevaar is voor schade aan het leefmilieu[46]. Hierin kan onder meer de discussie worden geplaatst over het vorderingsrecht van bijvoorbeeld milieuverenigingen om op te komen voor het behoud van de natuur[47]. Dit impliceert echter geen rechtssubjectiviteit van de natuur (dit is het onderscheid tussen rechten *van* de natuur en rechten *voor* de natuur). Voor het invoeren van procedurele rechten, gelden de bovengenoemde bezwaren tegen rechtssubjectiviteit uiteraard niet.

Ons inziens impliceert het uitbreiden van de morele cirkel tot niet-mensen, het hebben van respect voor niet-mensen en voor de natuur, gebaseerd op ecologische inzichten (zoals het behoud van de biodiversiteit, het instandhouden van ecologische processen enz.). Deze notie van respect kan worden ingebouwd in het recht, zonder daarom een typische menselijke constructie, zoals dierenrechten of natuurlijke contracten, te moeten inlassen. Hierbij zal in eerste instantie de nadruk liggen op indicatorsoorten en -habitats. Het respect voor de natuur gaat echter nog verder dan enkel het respect voor de natuur, als bestaansvoorwaarde voor de mens en als bruikbaarheid voor de mens. *Op grond van het morele respect, kan in het recht ook bijvoorbeeld het verbod worden opgelegd om bepaalde soorten te doden, ook al is de soort niet bedreigd in haar voortbestaan* (cf. de dierenethiek van Vermeersch)[48]. Een voorbeeld hierbij is het verbod op het doden van walvissen. Zelfs als walvissen niet zouden bedreigd zijn in hun voortbestaan en zelfs al kunnen walvissen worden gebruikt als voedsel- of andere bron, dan nog kan op grond van respect, het doden van walvissen worden afgekeurd, omwille van de hoge intelligentie, de sterke sociale structuur, en hun bijzonder vermogen tot lijden. Het is een erkenning van de intrinsieke waarde ervan. Het "*recht op leven*" voor walvissen impliceert, ons inziens, echter niet dat walvissen rechtssubjecten worden en juridische rechten kunnen uitoefenen. D'Amato en Chopra zien dit anders: zij zien na de *preservationist*-fase in het internationaal recht, een

---

[43] GUTWIRTH, S., "Mens, natuur en recht. Grondslagentheoretische bedenkingen bij de verhoudingen tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten" in GUTWIRTH, S. (Ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-31.

[44] Daarvoor kan worden verwezen naar de bijdrage van Tanghe (TANGHE, F., *o.c.*, 33-55 (1994), daarin bijgetreden door Piret (PIRET, J.-M., *o.c.*, 26-27 (1995)). Ook voor RAES impliceert een ethisch objectivisme echter niet noodzakelijk een objectivistisch recht, waarin rechtssubjectiviteit aan de natuur wordt verleend (RAES, K., *o.c.*, 44 (1995)).

[45] Zie ook PIRET, J.-M., *o.c.*, 27 (1995).

[46] REDGWELL, C., o.c., 84-87 (1996).

[47] Zie ook in dit verband de problematiek van het optreden bij de rechtbank ter bescherming van het leefmilieu: DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 1999*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, (839 p.), 709-771. Zie in het bijzonder over het optreden door milieuverenigingen de Belgische Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, *BS* 19 februari 1993; zie hierover VAN DEN BERGHE, J., "De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu", *TMR* 134-143 (1993); VAN HECKE, S., "Drie jaar vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu: analyse van de eerste rechtspraak", *TMR* 2-18 (1996); VAN HOORICK, G., "De bescherming van het leefmilieu..(on)natuurlijk?", *TMR* 52-53 (1996), noot bij Vz. Brugge 14 juli 1995, in *ibid.* 51.

[48] Zie ook BOWMAN, M., *o.c.*, 28 (1996).

fase ontstaan waarin een recht op leven voor walvissen (*entitlement stage*) wordt erkend. Dit recht op leven gaat verder dan het erkennen van verplichtingen van de mens ten aanzien van walvissen. Zij zien walvissen als houders van rechten. Zij geven echter zelf toe dat de wettelijke bescherming van walvissen, zoals die tot uiting komt in een *preservationist*-houding, voldoende is vanuit praktisch en wettelijk oogpunt. Het belang van de *entitlement*-fase is juist de grondige filosofische ommezwaai[49]. Er werd al verwezen naar Tanghe die kritiek heeft op de subjectivering van de natuur omwille van de filosofische betwistbaarheid van de gedachtegang[50]. Het is een overbodige constructie en is bovendien een sterk antropomorfisering van de natuur: rechtssubjectiviteit wordt immers evenzeer, net als bescherming, toegekend door de mens[51].

[49] D'AMATO, A. en CHOPRA, S.K., "Whales: Their Emerging Right to Life", *AJIL* 21-62 (1991).
[50] TANGHE, F., *o.c.*, 34 (1994).
[51] Zie ook PIRET, J.-M., *o.c.*, 26-27 (1995).

II. WAARDE VAN DE NATUUR IN HET RECHT

Hierna wordt ingegaan op twee aspecten: ten eerste, aan welke elementen van de natuur een waarde wordt toegekend in het internationaal recht, en vervolgens de reden waarom waarde wordt toegekend (is dit omwille van instrumentele redenen, of omwille van de intrinsieke waarde). In beide aspecten is er een evolutie waar te nemen in het (internationaal) recht[52].

1. INHOUD VAN HET WAARDEREN VAN DE NATUUR IN HET RECHT

In het internationaal recht is het uitbreiden van de morele cirkel tot niet-menselijke wezens al tot uiting gekomen. Het is hiervoor niet noodzakelijk om het te hebben over wettelijke dierenrechten. Het feit dat een beschermingsstatuut voor niet-menselijke wezens wordt vastgelegd in bijvoorbeeld verdragen, getuigt van het uitbreiden van de morele cirkel voor niet-mensen.

Verschillende verdragen zijn beperkt tot de bescherming van één enkele soort of soortengroep van (hogere), veelal bedreigde, dier- en plantensoorten, zoals vogels en (zee)zoogdieren. Voorbeelden hiervan zijn het Internationaal Verdrag van 1950 inzake de bescherming van vogels[53], de Interim-overeenkomst van 1957 inzake het behoud van de noordelijke pelsrob[54], het Verdrag van 1972 inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica[55], het Verdrag van 1973 inzake het behoud van ijsberen[56]; het Verdrag van 1979 inzake het behoud en beheer van de wilde lama[57].

Er zijn ook verdragen uitgevaardigd waarbij er verschillende (dier- en planten-) soorten en soortengroepen worden beschermd. Voorbeelden hiervan zijn het Verdrag van Bern van 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa[58], het Verdrag van Bonn van 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, alsook het CITES-Verdrag van 1973 inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten. In deze verdragen breidt de morele cirkel zich nog verder uit en worden in de bijlagen, naast zoogdieren en vogels, ook andere soorten opgenomen, zoals reptielen, amfibieën, vissen en ongewervelden. Andere verdragen beogen de bescherming van een nog ruimere categorie. Het Antarctica-Protocol van 1980 inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren[59] beoogt het beheer van de Antarctische mariene levende rijkdommen, waaronder wordt verstaan de populaties van vinvissen, weekdieren, schelpdieren en alle andere soorten van levende organismen,

---

[52] Zie voor een evolutie van internationale natuurbehoudsverdragen: DE SADELEER, N., *o.c.*, 84-93 (1995).

[53] Internationaal Verdrag inzake de bescherming van vogels, Parijs, 18 oktober 1950, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents*, Dobbs Ferry, Oceana Publications, IV, 1791; in *BS* 30 oktober 1955 (geen goedkeuring vereist).

[54] Interim-overeenkomst inzake het behoud van de noordelijke pelsrob, Washington, 9 februari 1957, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, VIII, 3716, gewijzigd door diverse protocollen; geamendeerde tekst in LYSTER, S., *International Wildlife Law*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1985, (470 p.), 322.

[55] Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica, Londen, 1 juni 1972, in 11 *ILM* 251 (1972); in Belgische goedkeuringswet van 17 januari 1978, *BS* 22 maart 1978 (voortaan verwijzing als Overeenkomst zeehonden Antarctica).

[56] Verdrag inzake het behoud van ijsberen, Oslo, 15 november 1973, in 13 *ILM* 13 (1974).

[57] Verdrag inzake het behoud en beheer van de wilde lama, Lima, 20 december 1979, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents. Second Series*, Dobbs Ferry, Oceana Publications, Binder 3, IV/A/20-12-79.

[58] Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, Bern, 19 september 1979, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, XXIII, 40; in Belgische goedkeuringswet van 20 april 1989, *BS* 29 december 1990 (voortaan verwijzing als Verdrag van Bern).

[59] Overeenkomst inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren, Canberra, 20 mei 1980; in Belgische goedkeuringswet van 17 januari 1984, *BS* 18 april 1984 (afgekort als CCAMLR-Verdrag).

met inbegrip van vogels, die worden gevonden ten zuiden van de Antarctische convergentie[60]. Het ASEAN-Verdrag van 1985 inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen[61] is van toepassing op alle natuurlijke rijkdommen die zich bevinden onder de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen[62].

De vraag kan worden gesteld wat nu juist wordt beschermd in de beschermingsverdragen: *gaat dit over de bescherming van individuele dieren, of over de bescherming van soorten als een geheel*? Doorgaans blijkt uit de in het verdrag opgenomen maatregelen dat het de individuele organismen van een soort betreft: zo heeft bijvoorbeeld het verbod op het doden betrekking op de individuele organismen[63]. In bepaalde verdragen wordt dit expliciet benadrukt, en is er sprake van specimen van een soort, zoals in het CITES-Verdrag[64] of in het Protocol van 1991 inzake milieubescherming bij het Antarctica-Verdrag[65], waarin sprake is van ieder lid van een soort. Andere maatregelen zijn dan weer gericht op de instandhouding van de soort op zich, waarbij er een zekere exploitatiemogelijkheid blijft bestaan en er geen absoluut verbod is op het doden van alle individuele organismen van een bepaalde soort. Daarbij wordt doorgaans de instandhouding van de populaties van een soort benadrukt[66]. Ook in het Wereldhandvest voor de natuur (World Charter for Nature)[67] is sprake van de populatieniveaus van alle levensvormen, die op zijn minst voldoende moeten zijn voor hun overleving[68].

Als gevolg van ecologische inzichten, werd ingezien dat een juridische bescherming van bedreigde soorten alleen niet voldoende was, zonder ook de leefgebieden van deze soorten te beschermen. *In het internationaal recht wordt in de soortenbeschermingsverdragen tevens de bescherming van de leefgebieden benadrukt.* Voorbeelden zijn terug te vinden in bijvoorbeeld het Verdrag van Bern[69] en het Verdrag van Bonn[70]. Internationaalrechtelijk worden ook maatregelen genomen die specifiek de bescherming van gebieden beogen. Het Wereldhandvest voor de natuur van 1982 benadrukt het belang van het behoud van ecosystemen en habitats. Voorbeelden van verdragen die de bescherming van gebieden beogen zijn het Ramsar-Verdrag inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels en het Verdrag van 1972 inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld[71].

In meer recente verdragen wordt expliciet de bescherming van ecosystemen vooropgesteld. Een belangrijk voorbeeld hierbij is het Verdrag van 1980 inzake de Antarctische mariene levende rijkdommen, waarin wordt uitgegaan van een ecosysteembenadering. Ook in het Protocol van 1991 inzake milieubescherming bij het Antarctica-Verdrag wordt de bescherming beoogd van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen. Het Zeerechtverdrag van 1982 legt aan de verdragspartijen

---

[60] Art. I, § 2, CCAMLR-Verdrag.
[61] ASEAN-Overeenkomst inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Kuala Lumpur, 9 juli 1985, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, Second Series, Binder 1, I/A/09-07-85 (voortaan verwijzing als ASEAN-Verdrag).
[62] Cf. art. 3, ASEAN-Verdrag.
[63] Zie b.v. art. 5 en 6 van het Verdrag van Bern voor de soorten van de Bijlagen I en II.
[64] Art. 1, b, CITES-Verdrag.
[65] Art. 1, Bijlage II inzake de instandhouding van de flora en fauna van Antarctica, Protocol bij het Antarcticaverdrag inzake milieubescherming, Madrid, 4 oktober 1991, in 30 *ILM* 145 (1991); in Belgische goedkeuringswet van 19 mei 1995, *BS* 25 november 1994 (voortaan verwijzing als Protocol milieubescherming Antarctica).
[66] B.v. art. 7 inzake de soorten van Bijlage III bij het Verdrag van Bern.
[67] Wereldhandvest voor de natuur (World Charter for Nature), Nairobi, 28 oktober 1982, aangenomen door Resolutie 37/7 van de Algemene Vergadering van de VN, in 22 *ILM* 455 (1983).
[68] Wereldhandvest voor de natuur, 2.
[69] Cf. art. 4, Verdrag van Bern, inzake de bescherming van de natuurlijke leefmilieus.
[70] B.v. art. III, § 4, a, Verdrag van Bonn, inzake de leefgebieden van de soorten van Bijlage I.
[71] Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld, Parijs, 16 november 1972, in 11 *ILM* 1358 (1972); in *BS* 6 november 1996 (voortaan verwijzing als Werelderfgoedverdrag).

op om maatregelen nemen voor het beschermen en behouden van zeldzame of kwetsbare ecosystemen, alsook van de habitats van bedreigde soorten[72]. Het Verdrag van Parijs van 1992 inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan[73] verplicht de verdragspartijen de nodige maatregelen te treffen om het verdragsgebied te beschermen tegen de nadelige invloeden van menselijke activiteiten, met de bedoeling de gezondheid van de mens te vrijwaren en de mariene ecosystemen te behouden[74]. Een bescherming van ecosystemen wordt ook voorzien in het Protocol van Kingston inzake speciaal beschermde gebieden en wilde fauna en flora bij het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu van de Caribische regio[75]. In dit protocol wordt aan de verdragspartijen opgelegd om beschermde gebieden in te stellen met het oog op het behoud en herstel van representatieve types van kustzone- en mariene ecosystemen, alsook van habitats en hun verbonden ecosystemen van belang voor het overleven en herstel van bedreigde of endemische soorten[76].

Nog als gevolg van het incorporeren van ecologische inzichten in het internationaal recht, wordt tevens de instandhouding van ecologische processen benadrukt. De World Conservation Strategy[77] beschouwt het behoud van de essentiële ecologische processen en levensonderhoudende systemen als één van de hoofddoelstellingen. Het behoud van ecologische processen wordt ook expliciet opgenomen in het ASEAN-Verdrag[78]. Ook enkele regionale zeeprotocollen van UNEP voorzien in verplichtingen voor het behoud van ecologische processen. Luidens het Protocol van 1985 inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse Regio[79] moeten de verdragspartijen alle gepaste maatregelen nemen om essentiële ecologische processen en levensonderhoudende systemen te behouden[80]. Het Protocol van 1982 inzake speciaal beschermde gebieden in de Middellandse Zee[81] omvat een onrechtstreekse bescherming van de ecologische processen door het aanwijzen van beschermde gebieden: verdragspartijen moeten beschermde gebieden instellen, in het bijzonder om gebieden van biologische en ecologische waarde te vrijwaren, evenals representatieve types van ecosystemen en ecologische processen[82].

Een laatste belangrijke evolutie is tenslotte de bescherming van de biodiversiteit. Alhoewel de hierboven genoemde internationale verdragen bijdragen tot het behoud van de biodiversiteit, wordt dit het meest expliciet vastgelegd in het Biodiversiteitsverdrag van 1992.

---

[72] Art. 194, § 5, Zeerechtverdrag.

[73] Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan, Parijs, 22 september 1992, in 32 *ILM* 1069 (1993); in Belgische goedkeuringswet van 11 mei 1995, *BS* 31 januari 1998 (afgekort als OSPAR-Verdrag).

[74] Art. 2, § 1, a, OSPAR-Verdrag.

[75] Protocol inzake speciaal beschermde gebieden en wilde fauna en flora bij het verdrag voor de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu van de Caribische regio (Protocol concerning Specially Protected Areas and Wildlife to the Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region), Kingston, 18 januari 1990, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.521; in HOHMANN, H., *Basic Documents of International Environmental Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, Vol. 2, 1017; in HANDL, G. (Ed.), *Yearbook of International Environmental Law* (*YIEL*), Londen, Graham & Trotman, Volume 1, 1990, 447 (voortaan verwijzing als Kingston-Protocol).

[76] Art. 4, § 2, a-b, Kingston-Protocol.

[77] IUCN, UNEP, WWF, *World Conservation Strategy*, 1980, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, XXIII, 420 (voortaan verwijzing als World Conservation Strategy).

[78] Hoofdstuk III, ASEAN-Verdrag.

[79] Protocol inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse Regio (Protocol concerning Protected Areas and Wild Fauna and Flora in the Eastern African Region), Nairobi, 21 juni 1985, in SAND, P., *Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme*, Londen, Tycooly Publishing, 1988, (265 p.), 171 (voortaan verwijzing als Nairobi-Protocol).

[80] Art. 2, Nairobi-Protocol.

[81] Protocol inzake speciaal beschermde gebieden in de Middellandse Zee (Protocol concerning Mediterranean Specially Protected Areas), Genève, 3 april 1982, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, Second Series, Binder 1, I/A/03-04-82; ook in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.380 (voortaan verwijzing als Genève-Protocol).

[82] Art. 3, § 2, a, Genève-Protocol.

Voordien was er ook al sprake was van de bescherming van de genetische diversiteit. Dit is bijvoorbeeld het geval in de World Conservation Strategy, alsook in het ASEAN-Verdrag[83]. Ook het Oost-Afrika-Protocol van 1985 omvat expliciet de verplichting voor het behoud van de genetische diversiteit[84]. Het Protocol van 1982 inzake de Middellandse Zee verplicht de verdragspartijen om gebieden beschermen met het oog op het behoud van de genetische diversiteit[85]. Het behoud van de biodiversiteit zelf is het meest omvattend, aangezien onder biodiversiteit wordt verstaan de diversiteit tussen soorten (soortendiversiteit), binnen soorten (genetische diversiteit) en van ecosystemen (ecosystemendiversiteit)[86].

2. REDENEN VOOR HET WAARDEREN VAN DE NATUUR IN HET RECHT

Een tweede vraag is of in het internationaal recht de natuur enkel wordt beschermd ten voordele van de mens, gericht op de bruikbaarheid en de exploitatie ervan door de mens, of ook omwille van de intrinsieke waarde van de natuur.

De eerste verdragen waren van een zuiver instrumenteel, utilitaristisch karakter, gericht op de exploitatie van soorten. Daarbij werden enkel soorten behouden, omdat ze nuttig waren voor de mens. Dit komt ook expliciet tot uiting, bijvoorbeeld in de Overeenkomst van 1902 tot bescherming van de voor de landbouw nuttige vogels[87] of in de Overeenkomst van 1900 gericht op het verzekeren van het behoud van wilde dieren in Afrika, die nuttig of onschadelijk zijn voor de mens[88]. Ook het Walvisvaartverdrag van 1946[89] was gericht op het reguleren van de walvisvangst. Van behoud van walvissen omwille van hun intrinsieke waarde was bij de opmaak van het verdrag geen sprake.

Vooral in de tweede helft van de 20ste eeuw komen verdragen tot stand die overgaan tot de bescherming van soorten en leefgebieden, ook al worden deze niet, of niet langer geëxploiteerd. *De redenen voor de bescherming zijn divers en zijn vooral van esthetische, wetenschappelijke, ecologische, historische, recreatieve, culturele en educatieve aard.* Doorgaans worden verschillende redenen voor het waarderen van de natuur terzelfder tijd aangehaald. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Verdrag van Washington van 1940 inzake natuurbescherming in het westelijk halfrond[90], het Afrikaans Verdrag inzake natuurbehoud[91], het Ramsar-Verdrag[92], het Werelderfgoedverdrag[93], het CITES-Verdrag[94], het Verdrag van Bonn[95], het Verdrag van Bern[96], het Middellandse Zee-Protocol van 1982[97], het Oost-Afrika-

[83] Cf. art. 3, ASEAN-Verdrag.
[84] Art. 2, Nairobi-Protocol.
[85] Art. 3, § 2, a, Genève-Protocol.
[86] Cf. art. 2, Biodiversiteitsverdrag.
[87] Overeenkomst tot bescherming van de voor de landbouw nuttige vogels, Parijs, 19 maart 1902, in *BS* 7 februari 1906. Deze Overeenkomst werd beëindigd en vervangen door de Internationale Overeenkomst voor de vogelbescherming van Parijs van 18 oktober 1950.
[88] Overeenkomst gericht op het verzekeren van het behoud van wilde dieren in Afrika, die nuttig zijn voor de mens of onschadelijk, Londen, 19 mei 1900, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, IV,1605.
[89] Internationaal Verdrag voor de reglementering van de walvisvangst, Washington, 2 december 1946, in 161 *UNTS* 143; geamendeerde tekst Verdrag met schema in BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1995, (688p.), 587 (voortaan verwijzing als Walvisvaartverdrag).
[90] Preambule, Verdrag inzake natuurbescherming in het Westelijk halfrond, Washington, 12 oktober 1940, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, IV, 1729 (voortaan verwijzing als Verdrag van Washington).
[91] Preambule, Afrikaans Verdrag inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Algiers, 15 september 1968, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, V, 2037 (voortaan verwijzing als Verdrag van Algiers).
[92] Preambule, Ramsar-Verdrag.
[93] Art. 2, Werelderfgoedverdrag.
[94] Preambule, CITES-Verdrag.
[95] Preambule, Verdrag van Bonn.
[96] Art. 2n, Verdrag van Bern.
[97] Art. 3, § 2, a en b, Genève-Protocol.

Protocol van 1985[98], het ASEAN-Verdrag[99], het Protocol van Kingston van 1990 inzake de Caribische regio[100] en het Biodiversiteitsverdrag[101]. Dit wordt meestal opgenomen in de preambule bij het verdrag. Een overzicht wordt gegeven in volgende tabel.

Tabel 7: Redenen voor het waarderen van de natuur in verschillende natuurbehoudsverdragen

	Ecologisch	Genetisch	Wetenschappelijk	Esthetisch	Historisch	Cultureel	Educatief	Recreatief	Economisch	Sociaal	Voeding
Washington '40			x	x	x						
Algiers '68			x	x		x	x		x		x
Ramsar '71			x			x		x	x		
Werelderfgoed '72			x	x							
CITES '73			x	x		x		x	x		
Bonn '79	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Bern '79	x		x			x					
Midd. Zee '82	x		x	x	x	x	x				
Oost-Afrika '85			x	x		x	x	x	x		
ASEAN '85			x			x			x	x	
Cariben '90	x		x	x	x	x	x	x	x		x
Biodiv. '92	x	x	x	x		x	x	x		x	

Zoals blijkt, wordt in internationale verdragen ook hoe langer hoe meer de ecologische waarde benadrukt. Het Wereldhandvest voor de natuur wijst erop dat de mensheid een deel vormt van de natuur en dat het leven afhankelijk is van het ononderbroken functioneren van natuurlijke systemen die de bevoorrading van energie en nutriënten verzekeren[102]. Het Verdrag van Ramsar benadrukt de onderlinge afhankelijkheid tussen de mens en zijn milieu. Voorts wordt gewezen op de fundamentele ecologische functies van watergebieden als regelaar van waterhuishoudingen en als leefgebieden met een geheel eigen flora en fauna (watervogels)[103]. Het Verdrag van Bonn erkent dat wilde dieren in hun geweldige vormenrijkdom waarin zij voorkomen, een onvervangbaar bestanddeel zijn van de natuurlijke systemen van de Aarde die voor het welzijn van de mens behouden dienen te worden[104]. Het ASEAN-Verdrag erkent de onderlinge afhankelijkheid van levende rijkdommen, tussen levende rijkdommen en met andere natuurlijke rijkdommen, binnen de ecosystemen waarvan ze deel uitmaken[105]. Het Verdrag van Bern wijst op de essentiële rol van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten bij de instandhouding van het biologische evenwicht[106].

[98] Preambule en art. 8, § 2, d, Nairobi-Protocol.
[99] Preambule, ASEAN-Verdrag.
[100] Preambule en art. 4, § 2, d, Kingston-Protocol.
[101] Preambule, Biodiversiteitsverdrag.
[102] Preambule, Wereldhandvest voor de natuur.
[103] Preambule, Ramsar-Verdrag.
[104] Preambule, Verdrag van Bonn.
[105] Preambule, ASEAN-Verdrag.
[106] Preambule, Verdrag van Bern.

Het belang van de biologische diversiteit voor de evolutie en het behoud van de systemen die de biosfeer in stand houden, wordt benadrukt in het Biodiversiteitsverdrag[107].

In het internationaal recht blijkt ook duidelijk dat het natuurbehoud van belang is voor de mens. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van het natuurbehoud voor de toekomstige generaties. Het holistische belang van het natuurbehoud wordt benadrukt door te wijzen op het belang voor de gehele mensheid. Luidens het Wereldhandvest voor de natuur moet de mens de kennis krijgen om de natuurlijke rijkdommen op een manier te gebruiken zodat de bescherming van soorten en ecosystemen worden verzekerd ten behoeve van huidige en toekomstige generaties[108]. Het Werelderfgoedverdrag beoogt juist het behoud van het culturele en natuurlijke erfgoed, als erfgoed van de gehele mensheid. Ook het CITES-Verdrag erkent dat de in het wild levende dier- en plantensoorten door hun schoonheid en verscheidenheid een onvervangbaar onderdeel vormen van de natuurlijke stelsels, dat moet worden beschermd ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties[109]. Het belang van de natuurlijke rijkdommen voor huidige en toekomstige generaties wordt ook erkend in het ASEAN-Verdrag[110]. Het Verdrag van Bern geeft aan dat het van belang is het natuurlijke erfgoed te beschermen en door te geven aan de komende generaties[111]. De preambule bij het Antarctica-Protocol inzake milieubescherming stelt dat de ontwikkeling van een omvattend stelsel ter bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen in het belang is van de gehele mensheid. Het Biodiversiteitsverdrag ziet in het behoud van de biodiversiteit een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid[112]. Het Verdrag van Bonn wijst op de verantwoordelijkheid die iedere menselijke generatie draagt voor de rijkdommen van de Aarde voor de komende generaties. Elke generatie heeft tot taak er voor te zorgen dat dit erfgoed wordt behouden en dat, wanneer er gebruik van wordt gemaakt, dit op een verstandige wijze gebeurt. Hieruit blijkt een duidelijke erkenning van de waarde van de natuur in het belang van de mens. Dit komt expliciet tot uiting in de World Conservation Strategy, waarin wordt gesteld dat het behoud, net zoals ontwikkeling, voor de mens is; terwijl ontwikkeling erop is gericht om menselijke doeleinden te bereiken door het gebruik van de biosfeer, is behoud erop gericht om menselijke doeleinden te bereiken door te verzekeren dat een dergelijk gebruik kan voortduren. De bezorgdheid van het natuurbehoud voor het onderhoud en duurzaamheid is een rationeel antwoord op het karakter van levende rijkdommen (hernieuwbaarheid en vernietigbaarheid) en is tevens een ethisch imperatief, uitgedrukt in het geloof dat "*we have not inherited the earth from our parents, we have borrowed it from our children*"[113].

Tenslotte wordt in het internationaal recht ook de intrinsieke waarde van de natuur erkend. Zo wordt in de preambule bij het Wereldhandvest voor de natuur gesteld dat elke vorm van leven uniek is, waarvoor respect is gerechtvaardigd, ongeacht van de waarde ervan voor de mens. Om andere organismen een dergelijke erkenning te geven, moet de mens worden geleid door een morele code van handelen. Het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan erkent de inherente waarde van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan[114]. Het Biodiversiteitsverdrag wijst op de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit[115]. Volgens Boyle is er, ondanks de verwijzing naar de intrinsieke waarde in het Biodiversiteitsverdrag, toch een duidelijke link naar het menselijk gebruik. Dit wordt gezien als een fundamentele doelstelling voor het behoud, enkel beperkt door de vereiste van duurzaamheid en de nood

[107] Preambule, Biodiversiteitsverdrag.
[108] Preambule, Wereldhandvest voor de natuur.
[109] Preambule, CITES-Verdrag.
[110] Preambule, ASEAN-Verdrag.
[111] Preambule, Verdrag van Bern.
[112] Preambule, Biodiversiteitsverdrag.
[113] World Conservation Strategy, I, 5.
[114] Preambule, OSPAR-Verdrag.
[115] Preambule, Biodiversiteitsverdrag.

van toekomstige generaties. Het verdrag staat in dit opzicht dichter bij de visserijverdragen, waarbij de doelstelling duurzaam gebruik is, dan bijvoorbeeld bij het Protocol van 1991 bij het Antarcticaverdrag of het moratorium op de walvisvangst door de Internationale Walvisvaartcommissie. Deze laatste zijn voorbeelden van het *preservationist*-concept binnen het natuurbehoud, niet gericht op menselijk gebruik[116].

Naast het toekennen van intrinsieke waarde, wordt veelal terzelfder tijd de instrumentele of esthetische waarde benadrukt. Zo erkent het Verdrag van Bern dat de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten een natuurlijk erfgoed vormen van esthetische, wetenschappelijke, culturele, recreatieve, economische en intrinsieke waarde[117]. Voor het Protocol van 1991 bij het Antarcticaverdrag zijn de fundamentele uitgangspunten bij het plannen en uitvoeren van alle activiteiten in Antarctica: de bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen, de intrinsieke waarde van Antarctica, met inbegrip van de wildernis van Antarctica, de esthetische waarden en de waarde van Antarctica voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek[118]. Hierbij valt op dat dit de eerste maal is dat de intrinsieke waarde wordt erkend in een verdragsartikel en niet in de preambule bij een verdrag.

Het recente internationale natuurbehoudsrecht is dus een weerspiegeling van een ruime antropocentrische visie, waarbij de natuur niet alleen wordt behouden met het oog op het gebruik en exploitatie door de mens, maar waarbij de natuur ook wordt gewaardeerd omwille van de intrinsieke waarde ervan. In het internationaal recht worden ook ecologische inzichten opgenomen en is er een meer holistische benadering. Hohmann ziet een evolutie van een nauwe antropocentrische benadering, naar een hervormde brede antropocentrische aanpak. Hohmann vindt beide benaderingen terug in het milieurecht: enerzijds de traditionele, strikt antropocentrische en economisch geörienteerde benadering en anderzijds de meer ecologische benadering. De ecologische verrijking van het milieurecht, in de zin van deze hervormde benadering, houdt ermee rekening dat de mens afhankelijk is van natuurlijke rijkdommen en een integraal deel vormt van het ecosysteem, en dat het behoud van rijkdommen en een ecologisch gebaseerde bescherming van het milieu voor zijn eigen voordeel is. Deze hervormde antropocentrische benadering erkent de intrinsieke waarde van de natuur, zonder het toekennen van wettelijke rechten aan dieren en planten[119].

---

[116] BOYLE, A., "The Convention on Biological Diversity" in CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, (111-127), 115.

[117] Preambule, Verdrag van Bern.

[118] Art. 3, Protocol milieubescherming Antarctica.

[119] HOHMANN, H., *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection*, London, Graham & Trotman, 1994, (377 p.), 2-5.

III. BESLUIT INZAKE MILIEUETHISCHE ACHTERGRONDEN EN JURIDISCHE IMPLICATIES

In de hele discussie over de waarde van de natuur en de concepten antropocentrisme en ecocentrisme, heerst nogal wat verwarring bij de gebruikte begrippen. *Als wordt uitgegaan van de bron van waardetoekenning, dan is er noodzakelijk sprake van antropocentrisme*, aangezien de mens de enige waarderende instantie is op deze planeet. Ook het natuurbehoud en het natuurbehoudsrecht zijn in dit opzicht antropocentrisch: het is het behoud van de eigen leefwereld die ermee wordt beoogd. Dat deze leefwereld niet alleen bestaat uit de mens, maar dat de natuur en de andere levende wezens, die deel uitmaken van deze leefwereld, moeten worden behouden en beschermd, is duidelijk. Het behoud van de biosfeer en van de biodiversiteit is de voorwaarde voor het voortbestaan van de wereld van de mens. De mens is de enige soort die gebruik maakt van wetten en recht om zijn verhouding met de natuur te regelen. De mens is ook de enige soort die bewust een andere houding kan aannemen. Het natuurbehoudsrecht is een menselijke constructie en is een middel om de morele waarden, toegekend door de mens, een juridisch statuut te geven. Als er iets misloopt, als gevolg van door de mens gevormde morele en wettelijke normen, dan blijft het de verantwoordelijkheid van de mens om daar iets aan te veranderen. *Het erkennen van het antropocentrisch karakter van het natuurbehoudsrecht is ons inziens geen afzwakking van de kracht ervan, integendeel.* De verantwoordelijkheid van de mens voor het natuurbehoud wordt benadrukt, het is niet de "*wens van de natuur*".

Als het gaat over de inhoud van de waarde en als onder ecocentrisme wordt verstaan, het toekennen van waarde aan andere entiteiten dan de mens, zonder te ontkennen dat de bron van waarden de mens is, dan is er geen probleem met de term ecocentrisme. Soms wordt hiervoor de term verlicht antropocentrisme gebruikt. *Daarbij wordt de enge antropocentrische visie, zoals die vroeger tot uiting kwam in het recht, en waarbij de natuur en niet-mensen, hetzij als waardeloos, hetzij als instrumenteel waardevol voor de mens werden gezien, terecht afgekeurd.*

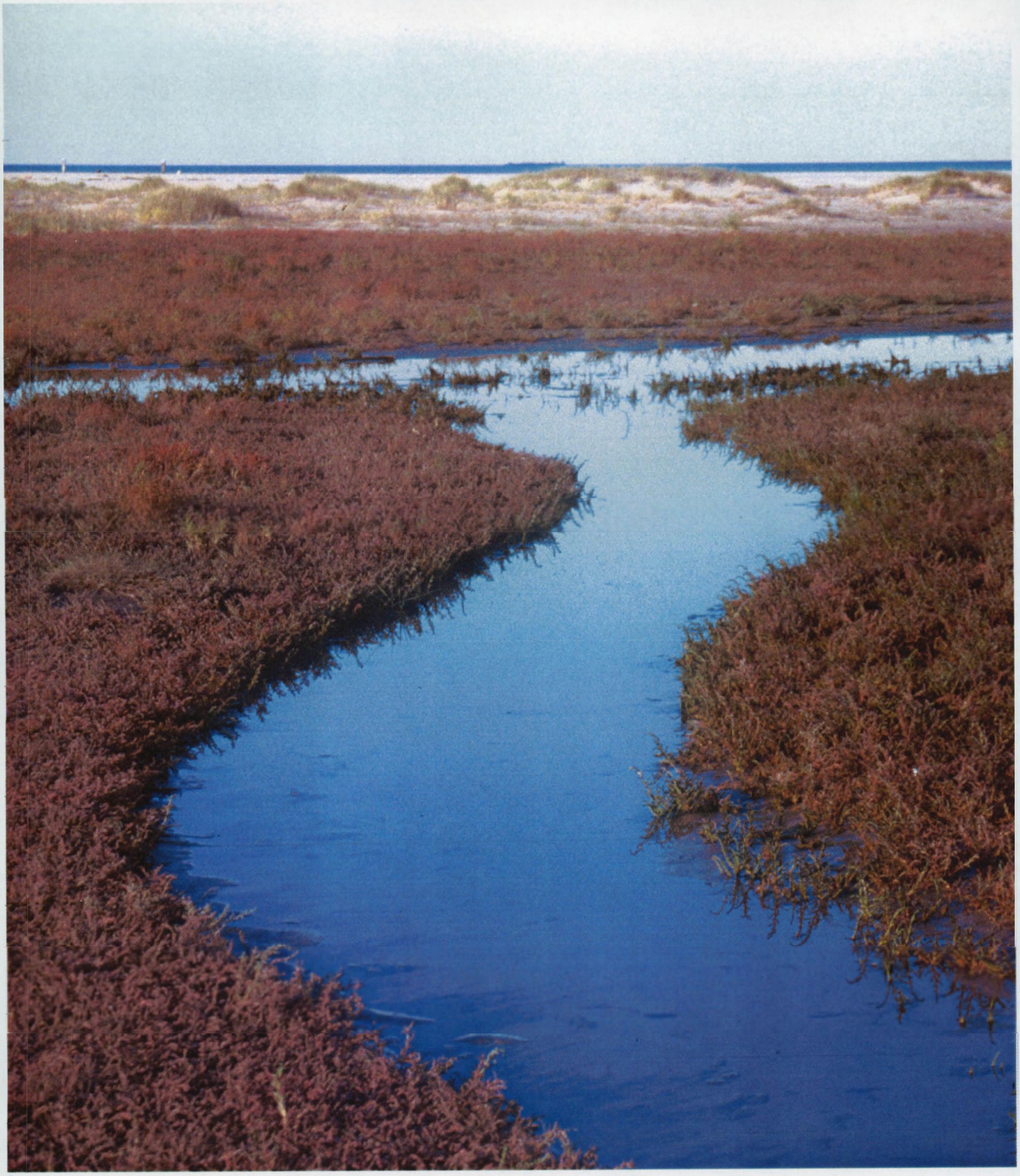
Het waarderen van de natuur door de mens kan ingegeven zijn door verschillende beweegredenen. Alleen al uit beweegredenen voor het voortbestaan van de eigen soort zijn er ruimschoots voldoende redenen om een natuurbeleid te voeren. De mens maakt immers deel uit van de natuur (en staat er niet boven), dus alle ingrepen in de natuur hebben rechtstreeks of onrechtstreeks een impact op de mens. Het inbouwen van ecologische inzichten (zoals het belang van ecologische processen en het behoud van de biodiversiteit) in de houding van de mens ten opzichte van de natuur en in het natuurbehoudsrecht is noodzakelijk. Voorts kan de mens de natuur waarderen omwille van de gebruikswaarde voor de mens (b.v. als voedselbron), om wetenschappelijke, esthetische redenen enz. Daarenboven kan de mens de natuur waarderen omwille van de intrinsieke waarde van de natuur, dus zelfs als er niet onmiddellijk een praktisch nut voor de mens is aan gekoppeld. Hierbij dient toch wel opgemerkt te worden dat wat veelal onder de noemer intrinsieke waarde wordt gezet, terzelfder tijd ook een esthetische of genotsfunctie voor de mens inhoudt (zoals het genot om wilde dieren en planten te zien in de natuur).

In het recht is het inbouwen van het respect voor de natuur en het opleggen van gedragsregels voor de mens ten aanzien van de natuur een heel belangrijke stap, die al ten dele gezet is in de bestaande natuurbehoudsverdragen. Alhoewel de noties van dierenrechten, subjectivering van de natuur en natuurlijke contracten ongetwijfeld interessante concepten zijn, is een realistische benadering van de problematiek noodzakelijk. Het argumenteren van het behoud van de natuur en de biodiversiteit op grond van de levensnoodzakelijkheid van de mens, lijkt ons in ieder geval meer overtuigend te zijn. Een drastische ommekeer in concepten, zoals het toekennen van dierenrechten of de wijziging subject/objectverhouding, draagt niet bij tot de gemakkelijke aanvaarding van een

natuurbeleid. Bovendien zijn er filosofische bezwaren tegen het subjectiveren van de natuur, aangezien dit een doorgedreven antropomorfisering van de natuur inhoudt.

De belangrijkste praktische conclusie, ook naar het recht toe, is dat de enge antropocentrische visie moet verdwijnen, want deze is nadelig voor de biodiversiteit, voor het functioneren van het ecosysteem Aarde, en dus ook nefast voor de eigen soort. *Vanuit de ecologie moet de visie worden ingebouwd dat de mens een onderdeel vormt van de natuur, waarin elke ingreep een impact heeft en dat elke soort een functie vervult binnen dit ecosysteem en dus niet overbodig is.* Door het inlassen van ecologische inzichten moet een onmiddellijk praktisch nut (lees: geldelijk nut) van de natuur niet worden aangetoond. Deze inzichten beletten echter niet dat de mens geen gebruik meer kan maken van de natuur, maar noodzaken het regelen van de impact van de mens op de natuur, zodat een evenwicht wordt behouden[120]. *Daarenboven kunnen op grond van morele overwegingen, verdergaande maatregelen worden genomen, die strikt gezien niet noodzakelijk zijn voor het natuurbehoud, maar die bijvoorbeeld, uit respect, een totaal verbod inhouden op het doden van een soort.*

[120] Zie ook gelijkaardige conclusies bij DE PAUW, N. en BEECKMAN, N., *o.c.*, 369-370 (2000).



DEEL II

JURIDISCHE ACHTERGRONDEN

HOOFDSTUK 3. JURIDISCHE AFBAKENING VAN HET NATUURBEHOUD

Vooraleer wordt overgegaan tot de bespreking van de juridische maatregelen inzake natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu, moet vooraf worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder het natuurbehoudsrecht. Daartoe wordt eerst onderzocht welke betekenis wordt gegeven aan het begrip natuurbehoud in het recht (afdeling I). Voorts wordt het natuurbehoudsrecht geplaatst in relatie tot andere beleidsdomeinen of -concepten (afdeling II).

I. BETEKENIS VAN HET BEGRIP NATUURBEHOUD IN HET RECHT

1. ALGEMENE OMSCHRIJVING VAN HET BEGRIP NATUURBEHOUD

Natuurbehoud kan worden gedefinieerd als het streven naar het behoud van een zo groot mogelijke biologische diversiteit[1]*, met instandhouding of herstel van ecologische processen die werkzaam zijn tussen de abiotische en biotische componenten van het milieu*[2]. De belangrijkste doelstelling van het natuurbehoud is het behoud van de biotische verscheidenheid en dit op een zo natuurlijk mogelijke wijze, door gebruik te maken van maatregelen en technieken die zo dicht mogelijk aansluiten bij de natuurlijke processen van het systeem[3]. Natuurbehoud kan ook worden omschreven als het maatschappelijk streven om nu en voor de toekomst voldoende "*natuur*" veilig te stellen[4]. Natuurbehoud beoogt aldus het behoud van de biologische diversiteit, de verscheidenheid in ruimte en tijd van het natuurlijke milieu; wat essentieel is voor het duurzaam functioneren van ecosystemen in de biosfeer en dus voor het harmonisch voortbestaan van alle levende organismen, de mens inbegrepen[5].

2. BETEKENIS VAN HET BEGRIP NATUURBEHOUD IN HET INTERNATIONAAL RECHT

Alhoewel er in het internationaal recht tal van maatregelen zijn die het natuurbehoud beogen, zijn er weinig of geen definities van het begrip in internationale verdragen terug te vinden. Een eerste probleem is de gebruikte terminologie om het begrip natuurbehoud aan te geven. Dit wordt nog bemoeilijkt door de verschillen in vertaling tussen de veelal originele Engelstalige verdragsteksten en de Nederlandse vertaling. De term *(nature) conservation* wordt in het Nederlands vertaald als *behoud*, maar ook soms als *bescherming* of *instandhouding*. Daarnaast worden ook de termen *protection* (in het Nederlands vertaald als *bescherming*) en de term *preservation* (in het Nederlands vertaald als *behoud* of *instandhouding*) gebruikt. De term *preservation* zou ook kunnen worden vertaald als *bescherming*. Zo wordt de term *preservationist* vertaald als *natuurbeschermer*.

Hierna wordt een overzicht gegeven van de gebruikte terminologie in de verschillende verdragen. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de (originele) Engelstalige tekst. Wat is nu de betekenis die aan deze termen wordt toegekend in de verdragen? Om op deze vraag te antwoorden, wordt gekeken of er in de verdragen zelf definities terug te vinden zijn

[1] Zie hoofdstuk 1 voor de omschrijving van het begrip biologische diversiteit.
[2] KUIJKEN, E., *o.c.*, 131 (1988).
[3] Zie hierover PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *o.c.*, Deel II. Natuurontwikkeling, 4-7 (1996).
[4] NYS, R., *o.c.*, 316 (1987).
[5] KUIJKEN, E., *o.c.*, 9 (1996); KUIJKEN, E., *o.c.*, 37 (2000); HERMY, M., *Natuurbeheer*, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, (224p.), 5.

van natuurbehoud. Voorts wordt onderzocht of de draagwijdte van de betekenis van de term natuurbehoud af te leiden is uit de inhoud van de verdragsteksten. Vervolgens wordt ook nagegaan of er een inhoudelijk verschil is tussen de verschillende termen (behoud, instandhouding, bescherming).

Eén van de eerste universele verdragen om de term *behoud* of *instandhouding* (*conservation*) op te nemen, is het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee[6]. Ook andere mariene verdragen gebruiken de term behoud[7]. Het Zeerechtverdrag van 1982 gebruikt de term behoud in verschillende artikelen (b.v. art. 61 inzake het behoud van de levende rijkdommen van de EEZ, art. 63 inzake de grensoverschrijdende visstapels, art. 65 inzake zeezoogdieren in de EEZ, art. 116-120 inzake het behoud en het beheer van de levende rijkdommen van de volle zee). Voorts is er sprake van *conservation*, *protection* of *preservation* en in de Nederlandse vertaling van *behoud*, *instandhouding* of *bescherming* in diverse universele en regionale natuurbehoudsverdragen[8], evenals in de natuurbehoudsrichtlijnen van de Europese Gemeenschap[9].

Weinig verdragen geven een definitie van de term *behoud* of *instandhouding*[10]. Een definitie is terug te vinden in het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee. Met *instandhouding van de levende rijkdommen* van de volle zee wordt in dit verdrag bedoeld "*de gezamenlijke maatregelen die een gedurig optimale opbrengst van deze rijkdommen mogelijk maken, ten einde een maximale toevoer van voedingsmiddelen en andere voortbrengselen van de zee te verzekeren*"[11]. In deze definitie is het behoud duidelijk gericht op het gebruik van de levende rijkdommen door de mens, om tot een optimale opbrengst te kunnen komen (*optimum sustainable yield*). Het Verdrag van 1980 inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen, verstaat onder instandhouding, mede het rationeel gebruik[12].

---

[6] De Engelse titel is: Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas (Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, Genève, 29 april 1958, in 559 *UNTS* 285; in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972 (voortaan verwijzing als VVLR).

[7] Zie bijvoorbeeld de titels van volgende verdragen: Interim Convention on the Conservation of North Pacific Fur Seals (Interim-overeenkomst inzake het behoud van de Noordelijke pelsrob); Convention for the Conservation of Antarctic Seals (Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica); Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (Verdrag inzake de instandhouding van de Antarctische mariene levende rijkdommen); Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the North Sea and Baltic Sea (Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee).

[8] Zie bijvoorbeeld de titels van volgende verdragen: Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State (Overeenkomst betreffende het behoud van de fauna en van de flora in hun natuurlijke staat), Londen, 8 november 1933, in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, IV, 1693; in *BS* 23 oktober 1935); Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere (Verdrag inzake natuurbescherming in het Westelijk halfrond); International Convention for the Protection of Birds (Internationaal Verdrag inzake de bescherming van vogels); African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Afrikaans Verdrag inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen); Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld); Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten); Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa); ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources (ASEAN-Overeenkomst inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen).

[9] Zie de titels van de natuurbehoudsrichtlijnen: Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds (Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand); Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora).

[10] Zie ook BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992, (563 p.), 435-437.

[11] Art. 2, VVLR.

[12] Art. II, CCAMLR-Verdrag.

De Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming[13] begrijpt onder *behoud, beheer en herstel*: die passieve of actieve maatregelen die gericht zijn op de instandhouding of de ontwikkeling van de biologische, cultuurhistorische en esthetische waarden[14].

Het Biodiversiteitsverdrag geeft geen definitie van de term behoud, maar omschrijft wel het *behoud in situ*: het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving en, in het geval van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten, in de omgeving waarin zij hun onderscheidende kenmerken hebben ontwikkeld[15].

Een omschrijving van de term *instandhouding* wordt gegeven in de Habitatrichtlijn: dit is een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding[16]. De Habitatrichtlijn omschrijft tevens de betekenis van de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat en de staat van instandhouding van een soort. Onder de *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat* wordt verstaan de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag[17] van toepassing is. *De staat van instandhouding van een natuurlijke habitat wordt als gunstig beschouwd wanneer*:

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en
- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is[18].

Onder de *staat van instandhouding van een soort* wordt begrepen het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is. *De staat van instandhouding wordt als gunstig beschouwd wanneer*:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden[19].

Het Verdrag van Bonn geeft geen definitie van het begrip natuurbehoud, wel van de behoudsstatus van een trekkende soort. In het verdrag wordt een definitie gegeven van de *mate en aard van de bescherming* van een trekkende soort: dit is het geheel van invloeden waaraan de trekkende soort is blootgesteld, dat op lange termijn de verspreiding ervan en de

[13] Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming, Brussel, 8 juni 1982; in *BS* 20 oktober 1983 (geen goedkeuring vereist) (voortaan verwijzing als Benelux-Overeenkomst van 1982).
[14] Art. 1, § 2, Benelux-Overeenkomst van 1982.
[15] Art. 2, Biodiversiteitsverdrag.
[16] Art. 1, a, Habitatrichtlijn.
[17] Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, Rome, 25 maart 1957; gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht, 7 februari 1992, *PB C* 224, 31 augustus 1992; gewijzigde tekst op het internet http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/nl/nltoc05.htm (voortaan verwijzing als EG-Verdrag).
[18] Art. 1, e, Habitatrichtlijn.
[19] Art. 1, l, Habitatrichtlijn.

omvang van haar populatie kan beïnvloeden[20]. Er wordt ook vastgesteld wanneer de mate en aard van de bescherming als gunstig kan worden beschouwd: dit is onder meer als de omvang van het verspreidingsgebied van deze trekkende soort niet inkrimpt en ook op lange termijn niet kleiner dreigt te worden, of als er een leefgebied van voldoende omvang aanwezig is en ook in een te voorziene toekomst zal blijven bestaan, waar de populatie van deze trekkende soort zich op lange termijn zal kunnen handhaven[21]. De mate en aard van de bescherming wordt als ongunstig beschouwd als aan één van deze voorwaarden niet is voldaan[22].

Uit de verschillende definities in verdragen en richtlijnen blijkt dat er geen eenvormige definitie terug te vinden is van behoud. De definities variëren van een beperkte invulling (maximale duurzame opbrengst) tot een ruimere betekenis (de bescherming en het herstel van ecosystemen, soorten en hun leefgebieden). *De ruimere betekenis van het begrip natuurbehoud, waarbij ook de nadruk wordt gelegd op het behoud van ecosystemen en waarbij ook de component van het herstel is inbegrepen, verdient onze voorkeur.* Dit wordt tevens benadrukt in de World Conservation Strategy van 1980[23]: het natuurbehoud is positief en omvat het behoud (*preservation*), handhaving, duurzaam gebruik, herstel en versterking van het natuurlijke milieu[24]. Meer specifiek is het behoud van levende rijkdommen volgens de World Conservation Strategy begaan met planten, dieren en micro-organismen en met de niet-levende elementen van het milieu waarvan zij afhangen[25]. Het behoud van levende rijkdommen heeft drie specifieke doelstellingen: het behoud van essentiële ecologische processen en levensonderhoudende systemen; het behoud van de genetische diversiteit en het verzekeren van het duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen[26].

Verder is er de vraag of er inhoudelijke verschillen terug te vinden zijn in de diverse Nederlandse (behoud, bescherming en instandhouding), of Engelse (conservation, protection en preservation) termen. Om een onderscheid te maken tussen het behoud, gericht op (duurzaam) menselijk gebruik en het behoud, niet gericht op exploitatie, wordt in het Engels soms het onderscheid gemaakt tussen *conservation* en *preservation*. *Conservation* duidt dan op het behoud, gericht op (duurzaam) menselijk gebruik. De term *preservation* of *protection* wordt gebruikt, wanneer het gaat over behoud, niet gericht op menselijk gebruik. Boyle spreekt in dit verband over de "*preservationist concept of conservation not intended to serve human economic means*"[27]. Volgens Maffei komt het onderscheid tussen *conservation* en *protection* hierop neer dat *protection*-verdragen doorgaans zijn gericht op het voorkomen van het uitsterven van soorten die bedreigd zijn, maar niet noodzakelijk door overexploitatie. *Conservation*-verdragen daarentegen zijn doorgaans gericht op het reguleren van de exploitatie van een nog niet bedreigde soort, op een duurzame manier. *Conservation*-verdragen hebben doorgaans negatieve verplichtingen, zoals bijvoorbeeld het verminderen van de vangst. *Protection*-verdragen omvatten daarnaast ook positieve verplichtingen, met name inzake het herstel en behoud van de voorwaarden noodzakelijk voor het overleven van bedreigde soorten of voor het behoud van hun habitats. Maffei geeft zelf toe dat dit onderscheid echter niet duidelijk af te leiden is uit de teksten zelf. Bovendien is dit onderscheid aan het vervagen in de meer recente teksten. In de *conservation*-verdragen wordt een meer wetenschappelijke benadering ingevoerd om overexploitatie te vermijden en de effecten op het ecosysteem te vermijden. In de *protection*-verdragen wordt het principe

[20] Art. I, b, Verdrag van Bonn.
[21] Cf. art. I, c, Verdrag van Bonn.
[22] Art. I, d, Verdrag van Bonn.
[23] World Conservation Strategy, 420.
[24] "*Thus conservation is positive, embracing preservation, maintenance, sustainable utilization, restoration, and enhancement of the natural environment*".
[25] World Conservation Strategy, I, 4.
[26] World Conservation Strategy, I, 7.
[27] BOYLE, A., "The Rio Convention on Biological Diversity" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, (33-49), 38.

van het duurzaam gebruik ingevoerd. Sommige verdragen hebben dan weer een evolutie doorgemaakt van een *conservation*- naar een *protection*-fase, zoals bijvoorbeeld het Walvisvaartverdrag, dat evolueerde naar een mechanisme voor het reguleren van de vangst naar een bescherming van walvissen door het afkondigen van een moratorium op de vangst[28].

Alhoewel er dus soms een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende begrippen, wordt dit onderscheid niet consequent doorgevoerd in de gebruikte teksten. Verdragen die de term behoud in de titel opnemen, omvatten vaak beschermingsmaatregelen van soorten, niet gericht op de exploitatie ervan. Zo is in het Verdrag van Bonn, dat duidelijk een *protection*-verdrag is, sprake van *conservation*. Ook de EG-natuurbehoudsrichtlijnen waarin sprake van *conservation*, omvatten duidelijk positieve beschermingsmaatregelen. Ook in de Nederlandse vertalingen is er geen consequent onderscheid in de gebruikte begrippen. *De termen behoud, bescherming en instandhouding worden in dit proefschrift dan ook verder als synoniemen beschouwd* en gebruikt in de meest ruime betekenis, zowel in de zin van behoud met het oog op het menselijk gebruik als behoud in de zin van bescherming, niet gericht op menselijk gebruik. Enkel en alleen de gebruikte terminologie (behoud, bescherming, instandhouding) in de internationale verdragen geven geen indicatie voor de afbakening van de in dit proefschrift besproken maatregelen.

3. BETEKENIS VAN HET BEGRIP NATUURBEHOUD IN HET NATIONAAL RECHT

De Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973[29] omvat geen definitie van de term natuurbehoud. Wel bepaalt art. 1: de wet "*beoogt het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht*". Het Vlaamse Decreet natuurbehoud van 21 oktober 1997 geeft wel expliciet een omschrijving van de term natuurbehoud. Het *natuurbehoud* wordt er omschreven als "*het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur*"[30].

Natuurbescherming wordt in het Decreet natuurbehoud gedefinieerd als "*het geheel van maatregelen gericht op natuurbehoud en tegen nadelige invloeden die kunnen ontstaan door menselijke activiteiten*"[31]. Het decreet ziet natuurbescherming dus specifiek als een middel om het natuurbehoud te bereiken, naast natuurontwikkeling en natuurbeheer. Natuurbescherming vormt het defensieve luik van het natuurbehoud door het tegengaan van nadelige invloeden via beschermingsmaatregelen[32].

Ook in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt geopteerd voor de term *natuurbehoud* (en niet voor *natuurbescherming*). Luidens de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet is de term natuurbehoud meer ingeburgerd. De term *behouden* omvat meer dan *beschermen* (waarbij bescherming wordt gezien als een meer passieve vorm) en omvat naast maatregelen van natuurbescherming (voornamelijk via regelgevend optreden, in het bijzonder verbodsbepalingen) ook natuurbeheer en natuurontwikkeling. Hierbij wordt ook gewezen op de evolutie in de gebruikte terminologie van natuurbescherming (met veeleer een passief karakter), naar natuurbehoud en

[28] MAFFEI, M.C., "Evolving Trends in the International Protection of Species", *GYIL* (131-186) 132-133 (1993).
[29] Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, *BS* 11 september 1973 (voortaan verwijzing als Wet op het natuurbehoud).
[30] Art. 2, 10°, Decreet natuurbehoud.
[31] Art. 2, 11°, Decreet natuurbehoud.
[32] VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., "Het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", *TMR* (2-19) 4 (1998).

natuurbeheer (met een meer actief karakter). De term natuurbehoud zelf ondergaat eveneens een evolutie van een meer conservatieve, defensieve strategie (behouden wat er aan natuur is) naar een meer offensief natuurbeleid, waarin aandacht is voor natuurontwikkeling[33]. Dit blijkt ook duidelijk uit de definitie die aan de term natuurbehoud in het Decreet natuurbehoud wordt gegeven en waarin natuurbehoud, naast het instandhouden, ook het herstellen en het ontwikkelen van de natuur inhoudt. Ook in het internationaal recht blijkt deze meer actieve tendens. Zo wordt in de Habitatrichtlijn onder instandhouding begrepen, het behoud of herstel van habitats en soorten[34].

Naast natuurbescherming, vormen ook het natuurbeheer en natuurontwikkeling middelen om het natuurbehoud te realiseren. In het Decreet natuurbehoud wordt onder *natuurbeheer* begrepen: "*het regelend en sturend ingrijpen van de mens in de natuur en het natuurlijk milieu, bewust niets doen inbegrepen, ten behoeve van het natuurbehoud*"[35]. Het beheer van natuurlijke rijkdommen kan echter ook ten behoeve van andere motieven gebeuren, zoals bijvoorbeeld het verzekeren van een menselijk gebruik. Onder *natuurontwikkeling* wordt begrepen, het geheel van maatregelen gericht op het creëren van voorwaarden voor het tot stand komen of het herstel van natuur in een bepaald gebied[36]. Natuurontwikkeling vormt de offensieve kant van het natuurbehoud.

In de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt daarentegen uitgegaan van een definitie van het begrip *bescherming* en niet van het begrip *behoud*. Luidens deze wet wordt verstaan onder bescherming "*het geheel van maatregelen nodig voor het behoud, de ontwikkeling, het herstel en het duurzaam beheer van het mariene milieu alsook de maatregelen nodig voor het handhaven en herstellen van de kwaliteit van het mariene milieu, met uitsluiting van de maatregelen inzake voorkoming en beperking van verontreiniging die moeten genomen worden bij punt- of diffuse bronnen gelegen op het vasteland*"[37]. Deze laatste beperking is eraan toegevoegd, gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen federale en gewestoverheid, waarbij de federale overheid weliswaar bevoegd is voor de bescherming van het mariene milieu, maar de gewestoverheid bevoegd is voor de aanpak van verontreiniging op het vasteland. In deze wet krijgt het begrip *bescherming* aldus een ruime betekenis, aangezien in de wet, naast natuurbehoudsmaatregelen ook maatregelen inzake verontreiniging zijn opgenomen. Het is duidelijk dat het begrip *natuurbescherming* uit het Decreet natuurbehoud en *bescherming* uit de Wet mariene milieu een andere draagwijdte kennen.

---

[33] Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, (1255 p.), 178-179.
[34] Cf. art. 1, a, Habitatrichtlijn.
[35] Art. 2, 13°, Decreet natuurbehoud.
[36] Art. 2, 12°, Decreet natuurbehoud.
[37] Art. 2, 3°, Wet mariene milieu.

II. NATUURBEHOUDSRECHT

1. NATUURBEHOUDSRECHT ALS ONDERDEEL VAN HET MILIEURECHT

Vooraleer in te gaan op de vraag naar de verhouding tussen het natuurbehoudsrecht, ten opzichte van het milieurecht, wordt het onderscheid tussen het recht en het beleid verduidelijkt. *Het natuurbehoudsrecht is een middel ter verwezenlijking van het natuurbeleid*[38]. Op een zelfde manier verhoudt het milieurecht zich tot het milieubeleid. Het milieu- en natuurbeleid beschikt, naast de juridische instrumenten, tevens over beleidsstructuren (onderbouwing van het beleid door structuren, door financiële en personele ondersteuning), economische instrumenten zoals heffingen[39] en sociale instrumenten. De sociale instrumenten van het milieu- en natuurbeleid omvatten maatregelen inzake natuureducatie, opleiding, voorlichting en participatie in het beleid[40].

Het natuurbeleid en natuurbehoudsrecht kan worden beschouwd als een onderdeel van het milieubeleid en -recht. Het milieubeleid en -recht is ruimer en heeft ook andere doelstellingen. Luidens het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid heeft het milieubeleid tot doel:

- het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur;
- de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven;
- het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van deze die bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn[41].

Het *natuurbeleid* is, luidens het Decreet natuurbehoud, gericht op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit en op het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud wordt gestimuleerd[42].

Het natuurbehoudsrecht is aldus te onderscheiden van andere takken van het milieurecht. *Voor de indeling van het milieurecht worden verschillende indelingen gevolgd.* In het voorontwerp van het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht en de memorie van toelichting hierbij, wordt naast het milieuhygiënerecht, ook het natuurbehoud, het milieubeheer en de landschapszorg onderscheiden. In het eigenlijke Decreet algemene bepalingen milieubeleid wordt de landschapszorg echter samengevoegd bij het natuurbehoud[43]. In het

---

[38] Zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 31 (2000).

[39] Zie over economische instrumenten: "Economische instrumenten" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, 673-725.

[40] Zie hierover SYS, M., "Milieu-educatie en -informatie" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, 751-761; WILDEMEERSCH, D., *et al.*, "Het maatschappelijk milieudebat" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, 763-779.

[41] Art. 1.2.1. § 1, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.

[42] Art. 6, Decreet natuurbehoud.

[43] Zie hierover VAN HOORICK, G., "De Hoofdstukken Inleidende bepalingen, Doelstellingen en beginselen en Milieuplanning van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", *TMR* (358-372) 360-363 (1995).

Milieuzakboekje wordt het milieurecht ingedeeld in het ruimtelijke ordeningsrecht, het milieuhygiënerecht en het milieubeheersrecht. Dit laatste omvat zowel het natuurbehoud als het duurzaam beheer van het milieu[44]. *Hierna wordt het natuurbehoudsrecht onderscheiden van het milieuhygiënerecht, het milieubeheersrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht.*

Het *milieuhygiënerecht* is er op gericht mens en milieu te vrijwaren van negatieve effecten van verontreiniging. Het is onrechtstreeks van groot belang voor het behoud van de natuur. Verontreiniging is immers een belangrijke bron van aantasting van de natuur, alhoewel het niet de enige oorzaak vormt van de achteruitgang van de natuur. Het milieuhygiënerecht kan een belangrijke bijdrage leveren voor het natuurbehoud, omdat het kan helpen de vereiste milieukwaliteit te bereiken. De gezondheid van de mens vormt in het milieuhygiënerecht nog steeds een belangrijk oriëntatiepunt, alhoewel ook de gezondheid van planten en dieren tot de finaliteit van het milieuhygiënebeleid behoort.

Het *milieubeheersrecht* is gericht op het duurzaam gebruik van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, zodat ook de volgende generaties er gebruik van kunnen maken. Van Hoorick verstaat onder het *milieubeheersrecht*, het recht inzake de duurzame aanwending van niet-levende natuurlijke rijkdommen en de bescherming van het abiotische milieu tegen onttrekking. Het *natuurbehoudsrecht* is, volgens hem, het recht inzake het behoud van natuur- en landschapswaarden en de bescherming van het biotisch natuurlijk milieu tegen onttrekking[45]. In het Milieuzakboekje omvat het milieubeheersrecht zowel het duurzaam gebruik van de natuur als het natuurbehoud. Hierna wordt onder het milieubeheersrecht begrepen, het recht inzake het duurzaam gebruik van de natuur. Dit omvat zowel het recht inzake de exploitatie van de levende, als de niet-levende rijkdommen.

Alhoewel het milieubeheer en het natuurbehoud duidelijk nauw verwant zijn en soms ook moeilijk van elkaar kunnen worden onderscheiden, *is de finaliteit van het natuurbehoud niettemin verdergaand.* Het natuurbehoud beoogt immers niet alleen het duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen, maar heeft ook het herstel en de ontwikkeling van natuurwaarden tot doel. Ook de motivatie voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen is niet altijd dezelfde als deze van het milieubeheer. Natuurbehoudsmaatregelen kunnen ook worden genomen omwille van bijvoorbeeld esthetische of wetenschappelijke motieven of omwille van de intrinsieke waarde van de natuur. Bij het natuurbehoud staat de bruikbaarheid door de mens niet noodzakelijk voorop[46].

Het *ruimtelijke ordeningsrecht* is van belang voor het natuurbehoud bijvoorbeeld door het toekennen van de functie natuur als ruimtelijke bestemming. Hierna komt het ruimtelijk ordeningsrecht alleen aan bod, voor zover er een rechtstreeks belang is voor het natuurbehoud.

2. DEELMAATREGELEN IN HET NATUURBEHOUDSRECHT

Aangezien in het internationaal recht geen eenduidige betekenis is terug te vinden van het begrip natuurbehoud, is het van belang naar de onderscheiden maatregelen te kijken. Een onderscheid dat veelal wordt gemaakt, zijn gebiedsgerichte maatregelen en soortgerichte maatregelen. Vooral aan de gebiedsgerichte maatregelen wordt in de meer recente wetgeving aandacht besteed, aangezien bleek dat enkel het behoud van soorten weinig efficiënt was, indien de habitats waarin deze soorten leven, niet worden beschermd. Zo omvat het Verdrag inzake biodiversiteit bij de behoudsmaatregelen *in situ* onder meer het instellen van een stelsel van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden[47]. Het

[44] DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 3 (1999).
[45] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 38 (2000).
[46] Zie ook hoofdstuk 2.
[47] Art. 8, a, Biodiversiteitsverdrag.

verdrag voorziet ook in het bevorderen van de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving[48]. Een indeling in de bescherming van de leefmilieus en de instandhouding van soorten wordt ook voorzien in het Verdrag van Bern. Ook de Habitatrichtlijn omvat een luik inzake in de instandhouding van de natuurlijke habitats en habitats van soorten en een luik inzake de bescherming van soorten.

Vaak voorkomende maatregelen in het internationaal natuurbehoudsrecht zijn onder meer[49]:

- het verbod op doden van bepaalde soorten (b.v. in het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn);
- het verbod op bepaalde manieren van jagen of vissen (b.v. voor de soorten van Bijlage IV bij het Verdrag van Bern; Bijlage IV bij de EG-Vogelrichtlijn; het verbod op visserij met drijfnetten in UN-resoluties[50]);
- het instellen van gesloten jacht- en visserijseizoenen (b.v. in het Verdrag van 1972 inzake de bescherming van de Antarctische zeehonden);
- de begrenzing van bepaalde gebieden en de beperking van de vangst binnen een bepaald gebied (b.v. de walvisreservaten in het Schema bij het Walvisvaartverdrag);
- habitatbescherming (b.v. Ramsar-gebieden, Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden);
- het instellen van quota of de vaststelling van het aantal specimens dat kan worden gevangen en de verdeling van de hoeveelheid tussen diegenen die aan exploitatie doen (b.v. vangstquota voor walvissen ingesteld door de IWC);
- het beheer van ecosystemen (b.v. in het Verdrag inzake het behoud van Antarctische mariene levende rijkdommen);
- het regelen van de handel in wilde diersoorten (b.v. in het CITES-Verdrag).

Eén van de meest gebruikte technieken in het natuurbehoudsrecht, is het gebruik van lijsten met soorten of habitats en vaak een daaraan gekoppeld systeem van vergunningen (b.v. soorten in bijlagen bij het Verdrag van Bonn en Verdrag van Bern, lijsten van soorten en habitats in de bijlagen bij de Habitatrichtlijn, soorten in de CITES-bijlagen, lijst van Ramsar-gebieden, lijst van Werelderfgoedgebieden enz.).

Ook in het nationaal natuurbehoudsrecht worden deelmaatregelen inzake het natuurbehoud onderscheiden. De nationale Wet op het natuurbehoud omvatte zowel maatregelen voor de bescherming van planten- en diersoorten als maatregelen voor de bescherming van de natuurlijke milieus. Het Vlaamse Decreet natuurbehoud omvat eveneens gebiedsgerichte maatregelen en maatregelen inzake de bescherming van planten- en diersoorten en van hun levensgemeenschappen. Het Decreet natuurbehoud omvat daarenboven ook algemene natuurbehoudsmaatregelen, zoals een algemene zorgplicht en een grondslag voor een natuurvergunningplicht. De Wet inzake de bescherming van het mariene milieu maakt in het luik over natuurbehoudsmaatregelen een onderscheid tussen de bescherming van mariene gebieden en de bescherming van soorten. De wet omvat ook algemene natuurbehoudsmaatregelen zoals een zorgplicht en een vergunningplicht.

De verschillende maatregelen in het natuurbehoudsrecht komen aan bod in deel III en worden opgedeeld in maatregelen inzake beginselen en planning inzake natuurbehoud, algemene natuurbehoudsmaatregelen, gebiedsgerichte maatregelen en soortenbeschermingsmaatregelen.

---

[48] Art. 8, d, Biodiversiteitsverdrag.

[49] Zie hierover KISS, A. en SHELTON, D., *International Environmental Law*, New York, Transnational Publishers Inc., 1991, (541 p.), 298-304. Voor natuurbehoudsmaatregelen in mariene en kustzonegebieden, zie verder deel III.

[50] VN-Resolutie 44/225 van de Algemene Vergadering van 22 december 1989, Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing and its Impact on the Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas, in 29 *ILM* 1555 (1990); bevestigd door de Resoluties 45/197 van 1990 en 46/215 van 20 december 1991, in 31 *ILM* 241 (1992).

3. ONDERSCHEID TUSSEN NATUURBEHOUD EN DUURZAME ONTWIKKELING

De term duurzame ontwikkeling (*sustainable development*) kreeg vooral sinds het Brundlandt-rapport een ruime bekendheid. Duurzame ontwikkeling wordt in het Brundtland-rapport omschreven als "*de ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien*"[51].

Het concept van duurzame ontwikkeling is terug te vinden in tal van internationale beleidsverklaringen[52] en is in het bijzonder tot uiting gekomen in de Verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling van 1992[53]. Volgens beginsel 3 van de verklaring moet het recht op ontwikkeling zodanig worden gerealiseerd, dat op een billijke wijze wordt voorzien in de behoefte op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties. Om duurzame ontwikkeling te bereiken, moet de bescherming van het leefmilieu een integraal deel uitmaken van het ontwikkelingsproces, waarvan het niet kan worden gescheiden[54]. De binding die op de Conferentie van Rio wordt gemaakt tussen milieu- en ontwikkelingsvraagstukken, blijkt evenzeer uit Agenda 21, dat de thema's van de Verklaring van Rio verder uitwerkt[55]. Sinds de Conferentie van Rio wordt het begrip duurzame ontwikkeling veelvuldig gebruikt in het internationaal recht[56]. Zo wordt expliciet verwezen naar duurzame ontwikkeling in het Klimaatverdrag[57]: "*De Partijen zijn gerechtigd, en dienen, duurzame ontwikkeling te bevorderen*". Een ander voorbeeld zijn de Maas- en Scheldeverdragen[58], waarin de verdragspartijen overeen komen om gezamenlijk te overleggen, teneinde de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling van respectievelijk de Maas en de Schelde te verzekeren[59].

Binnen de nationale context is er de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling[60], waarin duurzame ontwikkeling wordt gedefinieerd als "*die ontwikkeling die gericht is op bevrediging van de noden van het heden zonder deze van de komende generaties in het gedrang te brengen, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften*"[61].

De concrete invulling van het concept duurzame ontwikkeling is echter minder duidelijk. Er wordt in dit verband opgemerkt dat duurzame ontwikkeling rechtstheoretisch niet vernieuwend is voor de bescherming van het milieu, omdat de Verklaring van Rio de bescherming van het milieu koppelt aan economische ontwikkelingen, die waarschijnlijk

---

[51] World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, (400 p.), 43: "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*".
[52] Zie voor verwijzingen MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 212, noot 706 (1997).
[53] Verklaring van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling, Rio de Janeiro, 13 juni 1992, in 31 *ILM* 874 (1992) (voortaan verwijzing als Verklaring van Rio).
[54] Beginsel 4, Verklaring van Rio.
[55] Tekst van Agenda 21 in ROBINSON, N. (Ed.), *Agenda 21: Earth's Action Plan*, New York, Oceana Publications, 1993, 683 p.
[56] Zie ook de literatuur hierover, b.v. in LANG, W. (Ed.), *Sustainable Development and International Law*, London, Graham & Trotman, 1995, 319 p.; SANDS, P., "International Law in the field of Sustainable Development", *BYIL* 303-381 (1995).
[57] Art. 3, § 4, Klimaatverdrag.
[58] Verdragen tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de bescherming van de Maas en de Schelde, Charleville-Mézières, 26 april 1994, in 31 *ILM* 855 en 860 (1995), nog niet gepubliceerd in Belgisch Staatsblad (voortaan verwijzing als Maas- en Schelde-Verdragen).
[59] Art. 3, § 5, Maas- en Schelde-Verdragen.
[60] Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, *BS* 18 juni 1997 (voortaan verwijzing als Wet duurzame ontwikkeling).
[61] Art. 2, 1°, Wet duurzame ontwikkeling.

zullen uitmonden in duurzame groei[62]. Duurzame ontwikkeling is in feite een filosofisch principe en een overkoepelend begrip voor alle reeds gehanteerde deelaspecten van het internationaal mariene milieurecht en het internationaal milieurecht. Al deze deelaspecten kunnen en worden door andere beginselen geconcretiseerd[63] (cf. het preventiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het vervuiler betaalt beginsel, milieueffectrapportage, de samenwerkingsverplichting, de informatieplicht, de overlegverplichting en het voorkomen en beperken van verontreiniging aan de bron). Het concept van duurzame ontwikkeling geeft veeleer een bijkomende motivatie voor het milieubeleid, waarbij de milieuproblematiek in een ruimer kader wordt geplaatst.

Aangezien het concept duurzame ontwikkeling ook het ontwikkelingsvraagstuk behandelt, is het concept van groot belang op mondiaal vlak, en in het bijzonder in de noord-zuid verhouding. Het blijft echter van belang om zowel op internationaal als nationaal vlak duurzame ontwikkeling en het natuurbehoud van elkaar te onderscheiden. Beiden zijn nauw verbonden met elkaar en kunnen wederzijds worden gezien als een onderdeel van elkaar: de bescherming van het milieu is een onderdeel van duurzame ontwikkeling en anderzijds kan een efficiënt natuurbeleid niet zonder een duurzame ontwikkeling. *Toch zijn de uiteindelijke finaliteiten verschillend.* Het belang van de verbondenheid van milieu en ontwikkeling mag geen aanleiding zijn om duurzame ontwikkeling en natuurbehoud als synoniem te beschouwen[64]. Het concept van duurzame ontwikkeling beoogt veeleer een nauwe antropocentrische doelstelling, waarbij natuurlijke rijkdommen worden gezien in functie van hun bruikbaarheid door de mens. De natuurbehoudswetgeving benadrukt ook het belang van het behoud, ongeacht de gebruikswaarde, omwille van de intrinsieke waarde[65].

Het concept van duurzame ontwikkeling is in veel gevallen een uiting van de bezorgdheid voor de belangen van de toekomstige generaties. Deze bezorgdheid komt echter al veel vroeger tot uiting in het internationaal natuurbehoudsrecht, nog vóór het concept van duurzame ontwikkeling als concept op zich werd ontwikkeld. Het Walvisvaartverdrag van 1946 bijvoorbeeld, spreekt over het belang van de naties in het vrijwaren van de walvisstocks voor toekomstige generaties. Ook in de Verklaring van Stockholm ligt het generationele aspect in de verantwoordelijkheid voor het milieu en de natuurlijke rijkdommen. Zo wordt in principe 1 gewezen op de verantwoordelijkheid van de mens voor het beschermen en verbeteren van het milieu voor huidige en toekomstige generaties. Principe 2 bevat de verplichting tot de bescherming van de natuurlijke rijkdommen ten voordele van huidige en toekomstige generaties. In principe 3 van de Verklaring van Rio is sprake van de noden aan ontwikkeling en milieunoden van huidige en toekomstige generaties. Het Wereldhandvest voor de natuur bepaalt dat de mens kennis moet vergaren voor het behouden en vergroten van zijn vermogen om natuurlijke rijkdommen te gebruiken, op een manier die het behoud van soorten en ecosystemen ten voordele van huidige en toekomstige generaties verzekert. De bezorgdheid voor de toekomstige generaties is ook terug te vinden in het Klimaatverdrag, waarbij in art. 3, § 1 aan de partijen de verplichting wordt opgelegd om het klimaatsysteem te beschermen ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. Luidens de preambule bij het Biodiversiteitsverdrag zijn de verdragspartijen vastbesloten de biologische diversiteit te behouden en duurzaam te gebruiken ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. De bezorgdheid voor de belangen van de toekomstige generaties ligt ook vervat in het concept van het

---

[62] PALLEMAERTS, M., "Van Stockholm tot Rio: hoe 'duurzaam' is de ontwikkeling van het internationaal milieurecht", *TMR* (58-66) 61 (1992); PALLEMAERTS, M., "De opkomst van het begrip 'duurzame ontwikkeling' in het internationaal juridisch en politiek discours: een conceptuele revolutie" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, (60-77), 76-77. Volgens SANDS is dit een te pessimistische kijk, zie SANDS, P., *o.c.*, 380 (1995).

[63] Zie ook MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 215 (1997); SANDS, P., *o.c.*, 338 e.v. (1995).

[64] Zie hierover PALLEMAERTS, M., *o.c.*, 63 (1992).

[65] Zie hierover ook hoofdstuk 2 inzake de betekenis van intrinsieke waarde en antropocentrisme.

werelderfgoed[66]. De preambule bij het CITES-Verdrag stelt dat de in het wild levende dier- en plantensoorten door hun schoonheid en verscheidenheid een onvervangbaar onderdeel vormen van de natuurlijke stelsels, dat moet worden beschermd ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. Het belang van de natuurlijke rijkdommen voor huidige en toekomstige generaties wordt ook erkend in de preambule bij het ASEAN-Verdrag.

De bezorgdheid voor de belangen van toekomstige generaties heeft aanleiding gegeven tot het ontwikkelen van de theorie van de intergenerationele billijkheid (intergenerational equity). Deze theorie van de intergenerationele billijkheid is ontwikkeld om de optimale basis uit te leggen voor de relatie tussen één generatie en de volgende[67]. Vooral Weiss heeft deze theorie uitgebouwd. De theorie is gesitueerd in de context van het fair zijn tussen alle generaties. Teneinde rechtvaardigheid tussen generaties te verkrijgen, is het belangrijk om een aantal principes van intergenerationele billijkheid te erkennen die als basis dienen voor de intergenerationele rechten en plichten. Weiss stelt drie basisprincipes van intergenerationele billijkheid voor: het behoud van opties[68], het behoud van kwaliteit[69] en het behoud van toegang[70]. De principes van intergenerationele billijkheid vormen de basis van een aantal planetaire rechten en verplichtingen. Bij de verplichtingen inzake gebruik onderscheidt zij ondermeer de verplichting voor het behoud van de rijkdommen, en de verplichting om een billijk gebruik te verzekeren. Bij de verplichting tot het behoud van de rijkdommen zoals fauna en flora, bodem en water, is de essentie van de planetaire verplichting om deze te ontwikkelen en te gebruiken op een duurzame basis. Voor sommige soorten betekent dit dat zij een stringente bescherming vereisen. Voor de meeste soorten houdt dit in dat ze kunnen worden ontwikkeld en gebruikt ten voordele van huidige generaties, op een manier in overeenstemming met hun hernieuwing en de beschikbaarheid voor toekomstige generaties. De theorie van de intergenerationele billijkheid vereist van iedere generatie om het natuurlijk en cultureel erfgoed zo te gebruiken en te ontwikkelen dat het naar de volgende generaties kan worden overgedragen in geen slechtere toestand dan het was ontvangen. De theorie geeft echter geen antwoord op de vraag hoe het milieu moet worden gewaardeerd om uit te maken of toekomstige generaties er slechter aan toe zullen zijn. Het geeft evenmin een antwoord op de vraag naar de toewijzing van de rijkdommen binnen elke generatie. Volgens Weiss is de theorie van de intergenerationele billijkheid al een deel van het internationaal recht. Volgens Boyle en Birnie zullen de toekomstige generaties een voordeel halen uit het recht in de mate dat deze regimes succesvol zijn. De praktijk wijst daar echter niet op. Deze auteurs stellen zich dan ook vragen bij de mate van verplichting van deze theorie[71]. Volgens VanderZwaag lijkt, alhoewel er een algemeen gevoel bestaat dat de belangen van de toekomstige generaties moeten in aanmerking komen bij het maken van huidige beleidskeuzes, het principe van de intergenerationele billijkheid moeilijk wegens het gebrek aan kennis van de toekomstige behoeften, maar ook

---

[66] Cf. art. 4, Werelderfgoedverdrag.

[67] Zie hierover WEISS, E.B., *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo, The United Nations University, 1989, 385 p.; WEISS, E.B., "Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change" in WEISS, E.B. (Ed.), *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, 385-412.

[68] Het behoud van opties betekent dat van elke generatie zou moeten vereist zijn de diversiteit van de natuurlijke en culturele rijkdommen te behouden zodat het niet onrechtmatig de opties voor de toekomstige generaties beperkt in het oplossen van hun problemen en hun waarden. Elke generatie heeft het recht op diversiteit, vergelijkbaar met die van de vorige generaties.

[69] Het behoud van de kwaliteit houdt in dat van elke generatie zou moeten vereist zijn de kwaliteit van de planeet te behouden, zodat ze kan worden overgedragen in geen slechtere toestand dan waarin de huidige generatie ze heeft ontvangen. Elke generatie heeft het recht op een kwaliteit van de planeet, vergelijkbaar met die van de vorige generaties.

[70] Het behoud van de toegang betekent dat elke generatie zijn leden zou moeten voorzien van billijke rechten van toegang tot de erfenis van de vorige generaties en dat deze toegang moet worden behouden voor toekomstige generaties.

[71] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 212 (1992).

van beperkte theoretische beschouwingen, het niveau van abstractie en de problemen van hoe dit principe in de praktijk kan worden geïmplementeerd[72].

4. ONDERSCHEID TUSSEN NATUURBEHOUD EN GEÏNTEGREERD KUSTZONEBEHEER

Recent wordt veel gebruik gemaakt van termen zoals *integraal waterbeheer, integraal oceaanbeheer, integraal kustzonebeheer* of *geïntegreerd kustzonebeheer* (*Integrated Coastal Zone Management* of ICZM), *geïntegreerd oceaanbeheer* en *geïntegreerd kustgebiedbeheer*[73]. Tussen de termen *integraal* en *geïntegreerd* is er geen wezenlijk verschil. De term *integraal* wordt meestal gebruikt in relatie tot waterbeheer en de term *geïntegreerd* wordt doorgaans gebruikt in relatie tot kustzonebeheer. Alhoewel de term *waterbeheer* of *kustzonebeheer* het meest wordt gebruikt (zowel in het Nederlands als in het Engels), zou de term *waterbeleid* of *kustzonebeleid* beter geschikt zijn. De term beleid is immers ruimer dan de term beheer. Dit is ook het standpunt dat werd ingenomen door de Vlaamse MiNa-Raad bij een advies inzake principes voor waterbeleid. De MiNa-Raad opteert voor de term waterbeleid aangezien beleid meer omvat dan alleen maar beheer. Beleid bestaat uit probleemanalyse, beleidsformulering, beleidsuitvoering en beheer[74]. Voor wat de kustzone betreft, is de term geïntegreerd kustzonebeheer echter zo ingeburgerd, dat ook deze terminologie in dit proefschrift wordt behouden.

Algemeen beoogt het *integraal waterbeleid* het duurzaam gebruik van het water, het behoud en herstel van de waterkwaliteit en kwantiteit en het regelen van het gebruik van het water voor de verschillende gebruiksfuncties, met inbegrip van de functie van het natuurbehoud[75]. Bij integraal waterbeleid worden de verschillende menselijke en ecologische functies geïntegreerd. Het begrip *integraal* heeft betrekking op alle aspecten van het watersysteem (fysisch, chemisch, biologisch). Het watersysteem moet worden beschouwd als een eenheid van oppervlakte en grondwater, water, bodem, en het aangrenzend landgedeelte (zoals oevers of kustlijn). *Integraal* betekent tevens dat de verschillende gebruiksfuncties van het watersysteem worden afgewogen tegen elkaar en het behoud van het watersysteem. De functie van integraal waterbeleid is het behoud van de waterkwaliteit en de waterkwantiteit, teneinde de verschillende gebruiksfuncties verder te kunnen uitoefenen (zoals visserij, scheepvaart, natuurbehoud, recreatie enz.). Integraal waterbeleid is tevens gericht op het behoud en herstel van structuurkenmerken (zoals oevers, de kustlijn, zandbanken in zee). Voorts is het integraal waterbeleid van belang voor het behoud van de habitat- en soortendiversiteit[76].

Integraal waterbeleid kan gaan over het beleid inzake zoetwatersystemen zoals rivieren of meren of over het beleid inzake zoutwatersystemen (zeeën en oceanen). Alhoewel kusten en oceaansystemen nauw verbonden ecosystemen zijn, is het beleid en beheer van kusten en oceanen verschillend verlopen[77] en is er vooral met betrekking tot de kust (kustzeeën en de aangrenzende landzone) sprake van een integraal beheer. Meer recent is er ook sprake

---

[72] VANDERZWAAG, D., *Canada and Marine Environmental Protection. Charting a Legal Course Towards Sustainable Development*, Londen, Kluwer Law International, 1995, (561 p.), 31-35.

[73] Voor verschillende definities zie, Raad van Europa, *Pan-European Code of Conduct for Coastal Zones*, oktober 1995. Deze Code of conduct maakt deel uit van de Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy.

[74] Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, *Advies 1999/28 van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid*, MiNa-Raad, Brussel, 1999, (54p.), 22.

[75] Zie over integraal waterbeheer: SCHOETERS, K. (Red.), *Naar een integraal waterbeheer*, Bond Beter Leefmilieu, Cahier 20, Brussel, 1996, 52 p.

[76] Zie hierover CLIQUET, A., *Het ontwerp van wet ter bescherming van het mariene milieu als onderdeel van een integraal waterbeheer in de Belgische kustzone*, Paper in het kader van de lessenreeks Integraal Waterbeheer (UIA, Prof. Dr. P. Meire), augustus 1997, 22p.

[77] Zie voor de verschillen in oceaanbeheer en kustzonebeheer: VALLEJO, S.M., "The development and management of coastal and marine areas. An International Perspective" in SMITH, H. en VALLEGO, A. (Eds.), *The Development of Integrated Sea-Use Management*, Londen, Routlegde, 1991, 17-34.

van geïntegreerd beheer in de oceanen[78]. Het concept van het geïntegreerd kustzone- en oceaanbeheer is ontstaan in de jaren '70, gelijklopend met de ontwikkelingen in het internationaal zeerecht. Het ontwikkelen van beleidsplannen inzake kustzone- en oceaanbeheer wordt volgens sommigen gestimuleerd door de economische vooruitzichten die worden geboden door de exclusieve economische zone (EEZ). Anderen benadrukken de achteruitgang van de natuurlijke rijkdommen of verontreiniging en toenemende conflicten inzake gebruik van de kust en zee als een stimulans voor kustzonebeheer en planning[79].

Er worden verschillende inhoudelijke betekenissen gegeven aan het geïntegreerd kustzonebeheer. De Europese Commissie definieert geïntegreerd kustzonebeheer[80] als een dynamisch, continu en iteratief proces dat het duurzaam beheer van kustgebieden moet bevorderen. ICZM tracht op lange termijn een evenwicht te vinden tussen de baten van economische ontwikkeling en het gebruik van het kustgebied door de mens, de baten van bescherming, behoud en herstel van kustgebieden, de baten van minimale verliezen aan mensenlevens en bezittingen en de baten van publieke toegang tot en het genieten van het kustgebied, dit alles binnen de grenzen die door de natuurlijke dynamiek en de spankracht worden gesteld[81]. In het ontwerp van modelwet voor duurzaam beheer van de kustzones van de Raad van Europa wordt geïntegreerd kustzonebeheer gedefinieerd als de duurzame ontwikkeling en gebruik van kustzones waarbij de economische en sociale ontwikkeling die verband houdt met de aanwezigheid van de zee in aanmerking wordt genomen en waarbij de landschappen en de kwetsbare biologische en ecologische evenwichten van de kustzone worden beschermd voor huidige en toekomstige generaties[82]. Volgens de IUCN duidt de term geïntegreerd kustzonebeheer op het proces van het combineren van alle aspecten van de fysische, biologische en menselijke componenten van de kustzone binnen één enkel beheerskader. Geïntegreerd beheer omvat bijzondere aandacht voor de interacties tussen de verschillende activiteiten die plaatsvinden binnen de kustzone, evenals de effecten in kustzones als gevolg van menselijke activiteiten die zich voordoen op een afstand van de kust[83].

Ook de doelstellingen van geïntegreerd kustzonebeheer kunnen variëren. De centrale doelstelling van geïntegreerd kustzonebeheer is, volgens Clark, de organisatie van een geïntegreerd, holistisch systeem voor het verzekeren van de duurzaamheid van de kustrijkdommen, het behoud van de biodiversiteit, de socio-economische verbetering en de bescherming tegen natuurlijke gevaren. Volgens Lamson, is de doelstelling van kustzonebeheer, het vinden van oplossingen voor conflicten in gebruik, het maximaliseren van de opbrengst van levende rijkdommen, waarbij het behoud van soorten is verzekerd en het beschermen van bedreigde soorten en kwetsbare mariene ecosystemen[84].

Het voordeel van geïntegreerd kustzonebeheer, waarbij wordt uitgegaan van een multi-gebruiksbenadering (in tegenstelling tot de vroegere sectorale benadering), is dat er een kader wordt voorzien voor een brede participatie en voor het oplossen van conflicten tussen economische ontwikkelingen en de noden van het behoud van de natuurlijke rijkdommen[85].

---

[78] Zie bijvoorbeeld in CICIN-SAIN, B. en KNECHT, R., *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*, Washington, Island Press, 1998, 517 p.

[79] LAMSON, C., "The coastal Zone" in GOLD, E. (Ed.), *Maritime Affairs: A World Handbook*, Longman Group UK Limited, Essex, 1991, (282-302), 300-301.

[80] *Integrated Coastal Zone Management* (*ICZM*) werd in het document van de Europese Commissie vertaald als *geïntegreerd beheer van kustgebieden* (*GBKG*). Hierna wordt verder de afkorting ICZM gebruikt.

[81] Europese Commissie, *Op weg naar een europese strategie voor het Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG). Algemene beginselen en beleidsopties. Een discussiedocument*, 1999, 30 p. en kaarten.

[82] Art. 2, Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones; cf. Raad van Europa, Committee for the Activities of the Council of Europe in the Field of Biological and Landscape Diversity, Group of Specialists on the Protection of Coasts, *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*, Straatsburg, 12 mei 1998.

[83] PERNETTA, J. en ELDER, D., *o.c.*, 4 (1993).

[84] LAMSON., C., *o.c.*, 292 (1991).

[85] CLARK, R.J., *Coastal Zone Management Handbook*, Boca Raton, Lewis Publishers, 1995, 31.

Het proces van geïntegreerd kustzonebeheer is er op gericht om de fragmentatie in het beheer, door de sectorale benadering en door de bevoegdheidsverdeling in de kustzone, te overbruggen[86].

In het geïntegreerd kustzonebeheer maakt het behoud van de natuurwaarden een belangrijk deel uit. In sommige omschrijvingen van geïntegreerd kustzonebeheer, is er nauwelijks een verschil met het natuurbehoud. Zo is, volgens Pullen, geïntegreerd kustzonebeheer begaan met het duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen van het mariene milieu en de kustzone. Het impliceert een ecosysteembenadering voor het beheer, waarin alle activiteiten of ontwikkelingen moeten worden ondernomen op een voor het leefmilieu verantwoorde manier en waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bescherming van habitats en soorten[87]. Ook in de ontwerptekst van het samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeheer tussen de federale en Vlaamse overheid[88] wordt geïntegreerd kustzonebeheer gedefinieerd als een beheerssysteem voor de kustzone, dat streeft naar de optimalisatie van de natuurwaarden, zowel naar processen als naar patronen, en naar een duurzame, ecologisch inpasbare ontwikkeling door het onderwerpen van de economische en utilitaire gebruiksvormen aan ecologische randvoorwaarden[89].

Uit het bovenstaande blijkt, dat aan het begrip geïntegreerd kustzonebeheer een natuurbehoudsgerichte betekenis kan worden gegeven, waarbij ICZM als een middel wordt gezien om het natuurbehoud te verwezenlijken in de kustzone. In deze betekenis heeft *integratie* betrekking op de integratie tussen het natuurbehoud in het land- en zeegedeelte van de kustzone. Het duidt tevens op integratie van de natuur in andere sectoren, door de inpassing van de verschillende sectoren in de draagkracht van het ecosysteem van de kustzone. In een ruime betekenis van ICZM gaat de aandacht, naast het behoud van natuurwaarden, ook naar het oplossen van conflicten tussen de verschillende gebruiksfuncties onderling en de duurzame ontwikkeling in de kustzone[90]. Dit proefschrift gaat niet in op het geïntegreerd kustzonebeheer in zijn ruime betekenis, maar zoekt wel naar mogelijkheden voor een geïntegreerd natuurbeleid in de kustzone.

---

[86] CICIN-SAIN, B. en KNECHT, R., *o.c.*, 39 (1998).
[87] PULLEN, S., "Integrated Coastal Zone Management: International Commitments", *Marine Update* nr. 17 (november 1994).
[88] Zie hierover 4.2. van hoofdstuk 4.
[89] Art. 1, 2°, ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeheer tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest (voortaan verwijzing als ontwerpakkoord ICZM).
[90] Zie voor voorbeelden van ICZM-activiteiten: CICIN-SAIN, B. en KNECHT, R., *o.c.*, 46-50 (1998).

III. BESLUIT INZAKE DE JURIDISCHE AFBAKENING VAN HET NATUURBEHOUD

Het natuurbehoud kan algemeen worden omschreven als het streven naar het behoud van een zo groot mogelijke biologische diversiteit en de instandhouding van ecologische processen. Het behoud impliceert niet alleen het behouden van wat er is (passief karakter), maar impliceert ook het beheer, de ontwikkeling en het herstel van de natuur (actief karakter). De definitie van het natuurbehoud is mee geëvolueerd onder invloed van zowel ethische als ecologische inzichten. Daar waar vroeger het natuurbehoud veeleer een passief karakter vertoonde, met de nadruk op de bescherming van (enkele) soorten, wordt nu meer de nadruk gelegd op het behoud van de biodiversiteit op zich. Er wordt veeleer uitgegaan van een ecosysteembenadering dan van het beschermen van individuele soorten. Van Hoorick spreekt in dit verband van de evolutie van een visuele benadering van natuur en landschap naar een ecosysteem-benadering[91]. Daartoe wordt het natuurbehoud minder eng bekeken en wordt ook aandacht besteed *aan het behoud van ecologische processen en aan de (ecologische) milieukwaliteit, ook buiten beschermde gebieden. Door de blijvende achteruitgang van de natuur volstond ook het passieve karakter niet langer en is een actieve aanpak vereist (door herstel en natuurontwikkeling).*

Het gebruik van de term *behoud* in het internationaal recht heeft een ruime betekenis, gaande van het gebruik van de natuurlijke rijkdommen, tot het behoud, niet gericht op de exploitatie. Daarnaast worden ook de begrippen *instandhouding* en *bescherming* gebruikt. Het internationaal recht omvat weinig omschrijvingen van deze termen. Het onderscheid tussen de verschillende begrippen wordt niet consequent toegepast. Het is daarom van belang om naar de in het recht opgenomen maatregelen te kijken en vooral naar de finaliteit van de beoogde maatregelen. In de Vlaamse natuurbehoudswetgeving wordt geopteerd voor het gebruik van de term *natuurbehoud*. Er wordt ook een duidelijke omschrijving gegeven van het begrip. In de federale mariene natuurbehoudswetgeving wordt dan weer voor de term *bescherming* geopteerd.

Het natuurbehoudsrecht maakt een onderdeel uit van het milieurecht. In het milieurecht worden daarnaast ook nog het milieuhygiënerecht, het milieubeheersrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht onderscheiden. *Dit proefschrift blijft hoofdzakelijk beperkt tot het natuurbehoudsrecht.* Op de andere takken van het milieurecht wordt alleen ingegaan, in zover er een direct belang is voor het natuurbehoud. Zowel in het internationaal als in het nationaal natuurbehoudsrecht zijn deelmaatregelen terug te vinden, waarbij vooral de indeling tussen gebiedsgerichte maatregelen en soortgerichte maatregelen opvalt. Bovenop deze klassieke tweedeling, is er recent ook aandacht voor algemene of horizontale natuurbehoudsmaatregelen.

In dit hoofdstuk werd ook het onderscheid tussen het natuurbehoud en bepaalde recente concepten onderstreept. *Zo is er een onderscheid tussen natuurbehoud en duurzame ontwikkeling.* Het concept van duurzame ontwikkeling is ruimer dan het natuurbehoud en omvat ook andere doelstellingen, zoals bijvoorbeeld het billijk verdelen van de opbrengsten van de natuur, in het bijzonder tussen noord en zuid. Ook financieringsmechanismen om deze verdeling te bereiken, maken deel uit van duurzame ontwikkeling.

Er werd in dit hoofdstuk tevens een onderscheid erkend tussen natuurbehoud en geïntegreerd kustzonebeheer: geïntegreerd kustzonebeheer houdt zich immers ook bezig met het oplossen van conflicten tussen de verschillende gebruikers van de kustzone. Het geïntegreerd kustzonebeheer gaat uit van de draagkracht van het ecosysteem, die de voorwaarde is voor het inpassen van de menselijke gebruiksfuncties in de kustzone. Het natuurbehoud kan verder gaan dan het geïntegreerd kustzonebeheer: zelfs indien de

[91] Zie over de ontwikkeling van natuurbeleid in de 20ste eeuw: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 63-70 (2000).

draagkracht van het ecosysteem niet wordt overschreden, kan het wenselijk zijn om natuurbehoudsmaatregelen te nemen, met het oog op het behoud, herstel of het vergroten van de biodiversiteit. *In dit opzicht wordt het geïntegreerd kustzonebeheer als een vereiste minimale beheersvorm gezien, en zijn de natuurbehoudsmaatregelen de gewenste verdergaande maatregelen.*

HOOFDSTUK 4. JURIDISCHE AFBAKENING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

In hoofdstuk 1 werd een omschrijving gegeven van het mariene en kustzonemilieu. Daarbij werd verduidelijkt wat de verschillende ecologische zones zijn van de zeebodem (continentaal plat en diepzeebodem) en de waterkolom (neretische zone en oceanische zone). In dit hoofdstuk wordt de juridische indeling van het mariene en kustzonemilieu bekeken. De mariene rechtsgebieden worden vastgelegd in het Zeerechtverdrag van 1982. In afdeling I wordt een overzicht gegeven van de verschillende mariene rechtsgebieden. De juridische afbakening in het mariene milieu is van fundamenteel belang om te weten welke natuurbehoudsmaatregelen kunnen worden genomen in de verschillende rechtsgebieden. Wat het eigenlijke regime is en welke natuurbehoudsmaatregelen in concreto kunnen worden genomen in de verschillende mariene rechtsgebieden, wordt behandeld in deel III. In dit hoofdstuk wordt tevens onderzocht of aan het begrip kustzone een juridische betekenis kan worden gegeven (afdeling II). In afdeling III wordt de Belgische bevoegdheidsstructuur in de kustzone toegelicht. Dit is nodig ter verduidelijking van de Belgische natuurbehoudswetgeving die aan bod komt in deel III.

I. MARIENE RECHTSGEBIEDEN IN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT

1. AFBAKENING VAN MARIENE RECHTSGEBIEDEN

De mogelijkheden voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen in mariene gebieden zijn afhankelijk van de mogelijkheden die worden geboden door het internationaal recht[1]. Dit komt in eerste instantie tot uiting bij de afbakening van mariene rechtsgebieden. De begrenzing van mariene gebieden heeft steeds een internationaal aspect, de afbakening kan niet enkel afhankelijk zijn van de wil van de kuststaat zoals die tot uiting komt in de nationale wetgeving. Alhoewel de begrenzing noodzakelijk een unilaterale daad is van de kuststaat, is de geldigheid ten aanzien van andere staten afhankelijk van het internationaal recht[2]. In het geval van tegenoverliggende of aan elkaar palende staten, moet de afbakening gebeuren aan de hand van een overeenkomst of, indien geen overeenkomst wordt bereikt, door het voorleggen van het geschil aan een derde partij[3].

Inzake de delimitatie van de verschillende mariene rechtsgebieden, is er een uitgebreide rechtsliteratuur en internationale rechtspraak[4]. De begrenzing van de mariene

[1] Zie hierover hoofdstuk 2 inzake mariene bevoegdheidsuitoefening in de Noordzee in MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 83-117 (1997),.

[2] Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), *ICJ Rep.* (116-206) 132 (1951).

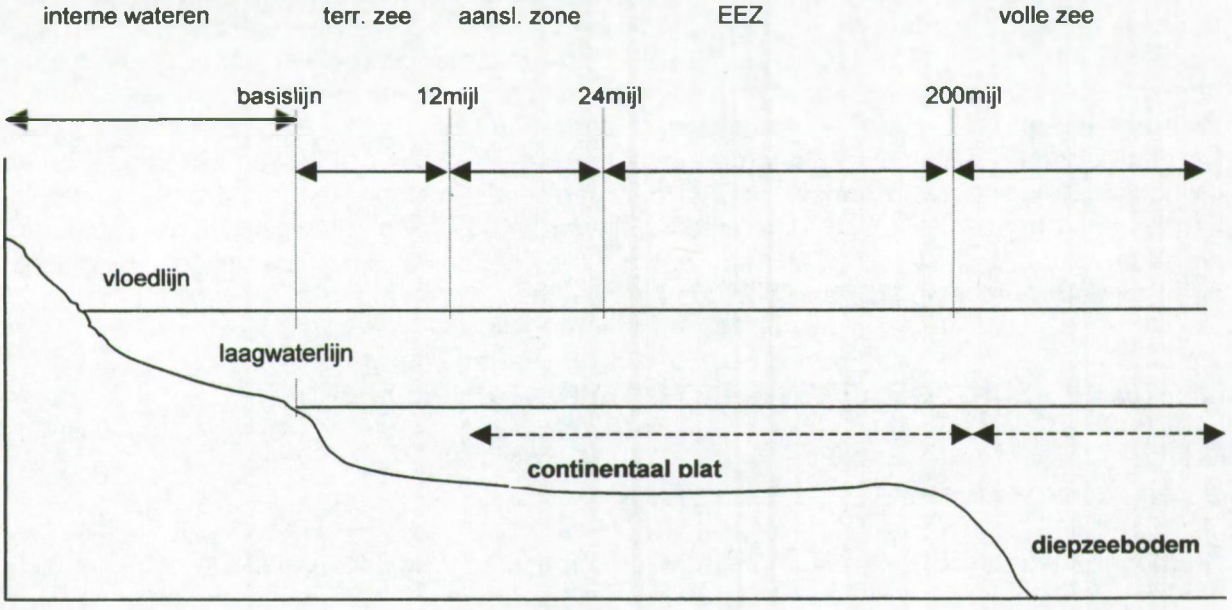
[3] Gulf of Maine Case, *ICJ Rep.* (246-390) 299 (1984). Zie ook de bepalingen in het Zeerechtverdrag: art. 83, §2 van het Zeerechtverdrag inzake de afbakening van het continentaal plat van tegen over elkaar liggende of aan elkaar grenzende staten bepaalt dat indien staten niet binnen een redelijke termijn tot een overeenkomst kunnen komen, ze gebruik maken van de geschillenregeling voorzien in deel XV.

[4] Voor een overzicht zie CAFLISCH, L., "Maritime Boundaries, Delimitation" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 3, 300-307; zie ook CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), *International Maritime Boundaries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 2 volumes; CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *The Law of the Sea*, Manchester, 2nd edition, Manchester University Press, 1988, (370 p.), 153-163; KNIGHT, G. en CHIU, H., *o.c.*, 151-225 (1991); FRANCALANCI, G. en SCOVAZZI, T., *Lines in the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, 267p.; BROWN, E.D., *The International Law of the Sea, Volume I, Introductory Manual*, Aldershot, Dartmouth, 1994, (494 p.), 155-215; CAFLISCH, L., "The Delimitation of Marine Spaces between States with Opposite or Adjacent Coasts" in DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), *A Handbook on the New Law of the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff , 1991, 425-499; TANJA, G.J., *The*

rechtsgebieden in de Noordzee is in vergelijking met andere gebieden in de wereld al ver gevorderd[5].

Naast de hierna vermelde categorieën van rechtsgebieden, kunnen staten in onderling overleg andere zoneverdelingen overeenkomen, bijvoorbeeld met het oog op het uitoefenen van luchttoezicht of inzake de bestrijding van mariene verontreiniging. Deze zoneverdeling kan echter ten aanzien van derden geen nieuwe rechten of verplichtingen scheppen die afwijken van het internationaal zeerecht[6].

Figuur 1: Overzicht van de mariene rechtsgebieden



2. Basislijn

De basislijn[7] is de lijn vanwaar de uiterste grens van de territoriale zee en de andere mariene rechtsgebieden (aansluitende zone, EEZ, desgevallend het continentaal plat) wordt gemeten. De wateren gelegen aan de landzijde van de basislijn, zijn de interne wateren. De basislijn geeft tevens de zeewaartse begrenzing aan van de interne wateren en vormt de scheidingslijn tussen de interne wateren (landwaartse zijde) en de territoriale zee (zeewaartse zijde). De basislijn is dus een belangrijke grens voor de afbakening van de gebieden waarover de kuststaat bevoegdheden kan uitoefenen. Het vastleggen van de basislijn is dan ook van groot belang.

De normale basislijn is de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officiële, door de kuststaat erkende, op grote schaal aangevoerde zeekaarten[8]. Door uit te gaan van

---

Legal Determination of International Maritime Boundaries, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990, 360p.; zie voor nog meer verwijzingen naar rechtsliteratuur en rechtspraak: MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 74-75 (noten 335 en 336) (1996).

[5] ANDERSON, D.H., "Northern and Western European Maritime Boundaries" in CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), *International Maritime Boundaries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, Vol. 1, 331-341; MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 87 (1997).

[6] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 86 (1997).

[7] Over de basislijn, zie KNIGHT, G. en CHIU, H., *o.c.*, 53-150 (1991).

[8] Art. 3, Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, Genève, 29 april 1958, in 516 *UNTS* 205; in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972 (afgekort als VTZ); art. 5, Zeerechtverdrag.

de laagwaterlijn voor het bepalen van de basislijn, en niet bijvoorbeeld de hoogwaterlijn, worden de begrenzingen van de andere mariene zones verder zeewaarts geplaatst, in het bijzonder in gebieden waar er een uitgebreide getijdenwerking is[9]. Voor het vastleggen van de laagwaterlijn zijn er verschillende benaderingen[10]. In België wordt voor het bepalen van de basislijn gebruik gemaakt van de normale basislijn, zijnde de laagwaterlijn langs de kust. De laagwaterlijn is de nullijn van de kust of de laagwaterlijn van gemiddeld laag laagwaterspring (GLLWS)[11]. In het geval van een getijloze zee mag de basislijn samenvallen met de gemiddelde waterlijn op de kust[12].

Het toepassen van de normale basislijn is echter maar mogelijk, indien er zich geen bijzondere geografische omstandigheden voordoen. *In veel gevallen zijn er wel degelijk diverse bijzondere geografische omstandigheden, waarvoor in het internationaal zeerecht regelen werden vastgelegd.*

In het geval de kustlijn diepe uithollingen en insnijdingen vertoont, of indien er een eilandenreeks langs en in de onmiddellijke nabijheid van de kust ligt (zoals b.v. voor de kust van Noorwegen), kan de methode van de *rechte basislijnen* worden toegepast[13]. In het geval van rechte basislijnen worden daarvoor in aanmerking komende punten verbonden. Het toepassen van het systeem van rechte basislijnen is een *mogelijkheid* voor de kuststaat en moet niet verplicht worden toegepast. De rechtsgeldigheid voor het gebruiken van rechte basislijnen werd al erkend in een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in 1951 inzake het Brits-Noorse visserijgeschil[14] en nadien bevestigd in het Verdrag inzake de territoriale zee van 1958 en in het Zeerechtverdrag van 1982. Voor het trekken van rechte basislijnen worden enkele voorwaarden opgelegd in het internationaal zeerecht[15].

In het geval een *rivier rechtstreeks in zee uitstroomt*, is de basislijn een rechte lijn dwars over de riviermonding tussen punten op de laagwaterlijn van haar oevers[16]. De meeste rivieren stromen echter niet rechtstreeks in zee, maar monden eerst uit in een estuarium (b.v. de Westerschelde). In het geval van een eenstaats estuarium gelden de bepalingen inzake baaien[17]. In het geval van een delta geldt doorgaans niet de regeling van een rivier die rechtstreeks in zee uitmondt, maar wordt veelal gebruik gemaakt van de laagwaterlijn, of de rechte basislijnen, of zullen veelal de bepalingen inzake de bij eb droogvallende bodemverheffingen en eilanden van toepassing zijn[18].

Voor het bepalen van de basislijn in het geval van een *baai*, rijst vooraf de vraag wat als een baai kan worden beschouwd. Juridisch wordt in het Zeerechtverdrag van 1982 een baai gezien als een duidelijke insnijding van de kust waarvan de diepte landinwaarts in een zodanige verhouding staat tot de breedte van de monding, dat er een door land ingesloten watervlakte ontstaat, die meer is dan een kromming van de kustlijn. Er is sprake van een baai als de oppervlakte van de insnijding even groot is, of groter is dan de halve cirkel, waarvan de middellijn wordt gevormd door de lijn die over de monding van de insnijding wordt getrokken[19]. Voor het bepalen van de basislijn bij een baai gelden volgende regelen:

---

[9] CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 27 (1988).
[10] Zie hierover AURROCOECHEA, I. en PETHICK, J.S., "The Coastline: its Physical and Legal Definition", *IJECL* 29-42 (1986).
[11] DESECK, P., *Belgisch Kustreglement*, Oostende, Uitg. Toulon, 1989, (148 p.), 4.
[12] SOMERS, E., *o.c.*, 22 (1997).
[13] Art. 4, § 1, VTZ; art. 7, § 1, Zeerechtverdrag.
[14] Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), *ICJ Rep.* 116-206 (1951).
[15] Art. 4, § 2, § 4, § 5, VTZ; art. 7, § 3, § 5, § 6, Zeerechtverdrag.
[16] Art. 13, VTZ; art. 9, Zeerechtverdrag.
[17] SOMERS, E., *o.c.*, 27 (1997).
[18] CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 39 (1988).
[19] Voor het meten van de oppervlakte van de halve cirkel wordt het gebied gerekend, gelegen tussen de laagwaterlijn van de kust gelegen in de insnijding en een lijn getrokken tussen de natuurlijke toegangspunten van de insnijding bij laagwater. Als er door de aanwezigheid van eilanden meer dan één monding is, dan wordt de halve cirkel gemeten op een lijn die de totale lengte uitmaakt van de lijnen over de verschillende mondingen.

als de afstand tussen de natuurlijke toegangspunten van een baai bij laagwater niet groter is dan 24 zeemijl, kan tussen deze twee punten een afsluitingslijn worden getrokken, waarbij deze lijn de rechte basislijn vormt. Als de afstand groter is dan 24 zeemijl, wordt een rechte basislijn getrokken met een lengte van 24 zeemijl binnen de baai, op een zodanige wijze dat daardoor de grootste wateroppervlakte die met een lijn van die lengte kan worden begrensd, wordt ingesloten[20].

Een *bij eb droogvallende bodemverheffing* is een op natuurlijke wijze ontstane landoppervlakte die bij laagtij door water is omgeven en boven water uitsteekt, maar bij hoogtij onder water komt. De laagwaterlijn van dergelijke bodemverheffing kan worden gebruikt als basislijn indien deze bodemverheffing geheel of gedeeltelijk op een afstand tot het vasteland of een eiland ligt, die niet groter is dan de breedte van de territoriale zee. Indien een bij eb droogvallende bodemverheffing in haar geheel op een afstand van het vasteland of een eiland ligt, die groter is dan de breedte van de territoriale zee, heeft zij geen eigen territoriale zee[21]. Rechte basislijnen mogen niet worden getrokken naar bij eb droogvallende bodemverheffingen, tenzij er vuurtorens of soortgelijke installaties, die duurzaam boven zee uitsteken, op gebouwd zijn, of tenzij het trekken van dergelijke basislijnen algemeen internationaal is erkend[22].

Een *eiland* wordt juridisch omschreven als een natuurlijk gevormd landgebied, omgeven door water, dat bij vloed boven water uitsteekt[23]. Er wordt dus geen criterium voorzien inzake de grootte van het eiland. Er is evenmin een vereiste voorzien voor een effectieve bezetting van het eiland. De regelingen voor het vaststellen van mariene rechtsgebieden (territoriale zee, aansluitende zone, EEZ, continentaal plat) rond een eiland zijn dezelfde als voor andere landgebieden. Rotsen waarop geen duurzame menselijke bewoning of eigen economisch leven mogelijk is, hebben geen EEZ of continentaal plat[24]. Ingeval van een eilandenreeks die langs en in de onmiddellijke nabijheid van de kust is gelegen, kan de methode van de rechte basislijnen worden toegepast. *Kunstmatige eilanden vallen niet onder deze bepalingen en hebben geen territoriale zee.* Zij worden niet in aanmerking genomen voor de afbakening van andere mariene rechtsgebieden[25]. Dit betekent dat als een eiland wordt aangelegd in zee, bijvoorbeeld als broedplaats voor zeevogels, er geen implicaties zijn voor de afbakening van de mariene rechtsgebieden. Als een kunstmatig eiland echter volledig aansluit bij het vasteland, is er veeleer sprake van landaanwinning en niet van een eiland. In dat geval zal dit de buitenste grenzen van de mariene rechtsgebieden zeewaarts uitbreiden[26].

Er zijn ook nog bijzondere regels vastgelegd voor de basislijn, ingeval van *op atollen gelegen eilanden of eilanden omgeven door randriffen*[27] *en archipels*[28]. Bij archipels moet een onderscheid worden gemaakt tussen kustarchipels en oceaanarchipels (*mid-ocean archipels*). Voor de kustarchipels, zoals bijvoorbeeld voor de kust van Noorwegen en de westkust van Schotland, gelden de regelen inzake rechte basislijnen. Voor de oceaanarchipels werden in het Zeerechtverdrag bijzondere regelen voorzien, althans voor de

---

Eilanden die zijn gelegen binnen de insnijding, worden meegerekend alsof zij deel uitmaken van het wateroppervlak van de insnijding; art. 7, § 2-3, VTZ; art. 10, § 2-3, Zeerechtverdrag; zie ook SOMERS, E., *o.c.*, 26 (1997).

[20] Art. 7, § 4-5, VTZ; art. 10, § 4-5, Zeerechtverdrag.

[21] Art. 11, VTZ; art. 13, Zeerechtverdrag.

[22] Art. 4, § 3, VTZ; art. 7, § 4, Zeerechtverdrag.

[23] Art. 10, § 1, VTZ; art. 121, § 1, Zeerechtverdrag.

[24] Art. 121, § 2-3, Zeerechtverdrag; zie hierover KNIGHT, G. en CHIU, H., *o.c.*, 212-216 (1991).

[25] SOMERS, E., *o.c.*, 30 (1997).

[26] MOLENAAR, E.J., "Airports at Sea: International Legal Implications", *IJMCL* (371-386) 376 (1999), die als voorbeeld hiervan geeft de uitbreiding van de Haven van Rotterdam met de "Maasvlakte".

[27] Cf. art. 6, Zeerechtverdrag; zie hierover BEAZLEY, P.B., "Reefs and the 1982 Convention on the Law of the Sea", *IJECL* (281-312) 282 (1991); BROWN, E.D., *o.c.*, 24 (1994); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 43 (1988).

[28] Zie voor het regime van archipels en de statenpraktijk: CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 98-111 (1988).

archipelstaten[29]. Voorbeelden van archipelstaten zijn de Filippijnen, Indonesië, Fiji, de Bahamas, IJsland, de Malediven, Mauritius en Papua Nieuw Guinea. Daarnaast zijn er tevens nog andere mid-oceanische archipels die geen archipelstaten uitmaken (die geen onafhankelijke staat zijn) en die aldus niet vallen onder het hierboven genoemde regime. Voorbeelden hiervan zijn Bermuda (behorende tot het Verenigd Koninkrijk), de Cook-eilanden (Nieuw-Zeeland), de Faeröer-eilanden (Denemarken), de Florida Keys (Verenigde Staten), Galapagos (Ecuador) en Hawaii (Verenigde Staten). Voor deze groep gelden geen bijzondere regelen in het Zeerechtverdrag[30].

Voor het bepalen van de basislijn, worden de *permanente havenwerken* die het verst uit de kust zijn gelegen en die een integrerend onderdeel van het havensysteem uitmaken, beschouwd een onderdeel van de kust te vormen[31]. Het betreft hier meestal havendammen en golfbrekers, zoals bijvoorbeeld de havendam te Zeebrugge. Boeien en verankerde navigatielichten vallen hierbuiten[32]. In België wordt de basislijn voor de haven van Zeebrugge gevormd door het trekken van een rechte lijn tussen de uiteinden van de permanente werken die het verst uit de kust zijn gelegen. Buiten de kust gelegen installaties en kunstmatige eilanden worden niet als permanente havenwerken beschouwd[33]. *Reden* die normaal worden gebruikt voor het laden, lossen en voor anker gaan van schepen en die anders geheel of gedeeltelijk buiten de buitengrens van de territoriale zee zouden zijn gelegen, worden tot de territoriale zee gerekend[34].

3. INTERNE WATEREN

3.1. AFBAKENING VAN DE INTERNE WATEREN

De interne wateren zijn wateren die zijn gelegen langs de landzijde van de basislijn[35]. Interne wateren sluiten onmiddellijk aan bij het grondgebied van de kuststaat en strekken zich zeewaarts uit tot aan de basislijn. Dit houdt in dat de hierboven genoemde regelen voor het vastleggen van de basislijn bepalend zijn voor het afbakenen van de interne wateren. Zo behoren havens tot de interne wateren van een kuststaat.

Voor de term interne wateren wordt eveneens de term *binnenwateren* gebruikt[36]. Voor sommige auteurs is er een onderscheid tussen de interne wateren en binnenwateren. Volgens Somers maken de *interne wateren* deel uit van de binnenwateren. De *binnenwateren* omvatten, naast de interne wateren, tevens wateren van de kanalen, rivieren, meren en binnenzeeën die door grondgebied zijn omgeven[37]. In de authentieke tekst van het Zeerechtverdrag is er sprake van *internal waters*[38]. De Belgische wet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de territoriale zee heeft het over *binnenwateren*[39]. Dit is ook het geval in de vertaling van het Zeerechtverdrag in België[40] en in Nederland[41]. Ook in

[29] Art. 46-47, Zeerechtverdrag; zie hierover BROWN, E.D., *o.c.*, 101 (1994); BEAZLEY, P.B., *o.c.*, 304-311 (1991).
[30] BROWN, E.D., *o.c.*, 107, 123-124 (1994).
[31] Art. 11, Zeerechtverdrag.
[32] SOMERS, E., *o.c.*, 28 (1997).
[33] Art. 8, VTZ; art. 11, Zeerechtverdrag.
[34] Art. 9, VTZ; art. 12, Zeerechtverdrag.
[35] Art. 5, § 1, VTZ; art. 8, § 1, Zeerechtverdrag.
[36] KNIGHT, G. en CHIU, H., *o.c.*, 227 (1991), waarin sprake van *internal waters* en *inland waters*; zie ook bij CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., die de termen *internal*, *national* en *interior* als synoniemen gebruiken (CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 51 (1988)).
[37] SOMERS, E., *o.c.*, 21 (1997).
[38] Cf. art. 8, Zeerechtverdrag.
[39] Cf. Wet van 29 juli 1971 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de territoriale zee, *BS* 2 februari 1972.
[40] Cf. Wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, *BS* 16 september 1999.

het KB van 27 november 1989 betreffende de uitvoering en de inwerkingtreding van de Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse internationale akten inzake de zeevaart[42] wordt de term *binnenwateren* gebruikt, waaronder wordt verstaan de wateren vermeld in art 5, § 1 van het Verdrag inzake de territoriale zee en de wateren behorend tot de havens, die worden omschreven door het Belgisch Kustreglement[43]. De goedkeuringswet van het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan van 1992 gebruikt eveneens de term *binnenwateren*[44], waaronder wordt verstaan: de wateren van de landzijde van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten en die zich in het geval van waterlopen uitstrekken tot aan de zoetwatergrens[45]. In de authentieke Engelse tekst van het Verdrag van Parijs is sprake van *internal waters*. Blijkens deze wetgeving worden de begrippen interne wateren en binnenwateren als synoniemen gebruikt. Hierna wordt verder de term interne wateren gebruikt.

3.2. RECHTSREGIME VAN DE INTERNE WATEREN

Er geldt een onbeperkte soevereiniteit van de staat over zijn interne wateren[46]. Van deze soevereiniteit kan niettemin conventioneel worden afgeweken, waarbij beperkingen op de soevereiniteit door de staat kunnen worden aanvaard. Voorbeelden hiervan zijn het Internationaal Waterwegenstatuut van 20 april 1921, of verdragen die in een bijzonder regime voorzien voor internationale rivieren zoals de Schelde en de Rijn. Zo is er voor de Westerschelde, die grotendeels behoort tot de interne wateren van Nederland, een doorvaartrecht voor alle schepen voorzien, vastgelegd in het Scheidingsverdrag tussen België en Nederland van 19 april 1839[47].

Soevereiniteit over de interne wateren betekent dat de kuststaat ook soevereiniteit uitoefent over de wateren in de zeehavens en de toegang daartoe. Als gevolg van de soevereiniteit kan de kuststaat beslissen om al dan niet vreemde koopvaardijschepen tot zijn havens toe te laten. In de praktijk is er wel een vermoeden dat internationale handelshavens zijn opengesteld voor alle koopvaardijschepen, tenzij expliciet daarvan wordt afgeweken. Er is echter geen bewijs van een gewoonterechtelijke regel die de toegang tot havens verzekert[48]. Het toegangsrecht wordt dan ook meestal gesteund door verdragen[49]. Principieel zal een schip dat toegang tot een haven heeft verkregen, ook een recht hebben van vrije afvaart. Nochtans kan ook daar van worden afgeweken, bijvoorbeeld als gevolg van de onzeewaardigheid van een schip[50]. Voor vreemde oorlogsschepen geldt *a fortiori* dat de

---

[41] *Tractatenblad* Nr.55 (1984).

[42] Art. 1, § 3, KB van 27 november 1989 betreffende de uitvoering en de inwerkingtreding van de Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse internationale akten inzake de zeevaart, *BS* 1 december 1989.

[43] KB van 4 augustus 1981 houdende Politie- en Scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, *BS* 1 september 1981; diverse malen gewijzigd (afgekort als Belgisch Kustreglement).

[44] Art. 1, a en b, OSPAR-Verdrag; voor de Nederlandse vertaling, zie Wet van 11 mei 1995 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan, van de Bijlagen I, II, III en IV, en van de Aanhangsels 1 en 2, gedaan te Parijs op 22 september 1992, *BS* 31 januari 1998.

[45] Onder *zoetwatergrens* wordt begrepen, de plaats in de waterloop waar bij laagwater en in tijden van geringe afvloeiing van zoetwater het zoutgehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater (art. 1, c, OSPAR-Verdrag).

[46] CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 51 (1988). Voor de archipelstaten geldt een regime binnen de archipelbasislijnen dat afwijkt van het regime van de interne wateren (cf. deel IV, Zeerechtverdrag).

[47] Art. IX, Scheidingsverdrag tussen België en Nederland, 19 april 1839, in *BS* 21 juni 1839.

[48] Zie contra de ARAMCO-arbitrage van 1958 waarin het recht van toegang als een gewoonterechtelijke regel wordt beschouwd (Arbitation Tribunal, Saudi Arabia v. Arabian American Oil Company (ARAMCO), 23 augustus 1958, in *ILR* 117 (1963) (arbitration agreement , pag. 229); zie SOMERS, E., *o.c.*, 33 (1997).

[49] Zie over het recht van toegang SOMERS, E., *o.c.*, 32-37 (1997).

[50] Zie bijvoorbeeld Voorschrift I/6, SOLAS-Verdrag (Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, Londen, 1 november 1974, in 14 *ILM* 959 (1975); wijzigingsprotocol, London, 17 februari 1978; diverse

kuststaat de toegang ervan tot zijn havens kan ontzeggen. In de praktijk worden vreemde oorlogsschepen echter toegelaten in de havens indien er geen spanningen zijn met de vlaggenstaat. Veelal is een voorafgaand akkoord vereist. Doorgaans zijn er reglementeringen van de kuststaat inzake het verblijf van vreemde oorlogsschepen in de interne wateren en havens (b.v. inzake het aantal schepen en de verblijfsduur)[51].

De soevereiniteit van een staat over zijn interne wateren strekt zich tevens uit over de schepen die zich bevinden in de interne wateren. Zo beschikt de kuststaat over strafrechtelijke en burgerlijke rechtsmacht over koopvaardijschepen[52]. In het geval van strafrechtelijke rechtsmacht gaan de kuststaten in de praktijk hun bevoegdheid beperken tot gebeurtenissen die gevolgen hebben buiten het schip, terwijl aan de vlaggenstaat de bevoegdheid wordt overgelaten voor feiten die enkel betrekking hebben op het schip en de bemanning[53]. De kuststaat kan ook om interventie worden verzocht door de kapitein van het schip of de consul van de vlaggenstaat. Inzake de burgerrechtelijke rechtsmacht heeft de kuststaat in beginsel volledige rechtsmacht over vreemde schepen in de interne wateren. Normaal zal een kuststaat zich niet inlaten met geschillen tussen de kapitein en de bemanning inzake de interne orde van het schip. Voor sommige zaken kan er een samenlopende rechtsbevoegdheid zijn (b.v. voor geboorten en sterftes op een schip). Voor vreemde oorlogsschepen en overheidsschepen die niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt, geldt vrijwel een volledige immuniteit ten aanzien van de rechtsmacht van de kuststaat[54].

4. TERRITORIALE ZEE

4.1. AFBAKENING VAN DE TERRITORIALE ZEE

De territoriale zee is een aangrenzende zeestrook die grenst aan de interne wateren[55]. De landwaartse grens van de territoriale zee wordt gevormd door de basislijn. Vanaf de basislijn wordt de uiterste zeewaartse grens bepaald. De buitengrens van de territoriale zee wordt aangegeven door de lijn waarvan elk punt, op een afstand gelijk aan de breedte van de territoriale zee, is gelegen van het dichtstbijgelegen punt van de basislijn[56]. *De breedte van de territoriale zee mag niet verder gaan dan 12 zeemijl, gemeten vanaf de basislijn*[57]. Staten kunnen weliswaar een territoriale zee hebben die minder bedraagt dan 12 zeemijl. In de statenpraktijk hebben de meeste staten echter een territoriale zee van 12 zeemijl. Bepaalde staten hebben een aanspraak op een groter deel, maar het valt te verwachten dat ook deze staten de breedte van hun territoriale zee in overeenstemming zullen brengen met de aanvaarde grens van 12 zeemijl[58].

---

malen gewijzigd door IMO-resoluties; geamendeerde tekst in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.3.20; in België goedgekeurd door de Wet van 10 augustus 1979, *BS* 5 december 1979; zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 313-316 (1997)); zie ook art. 3, § 7, Memorandum inzake het toezicht op schepen door de staat van de haven (MOU), Parijs, 26 januari 1982, in 21 *ILM* 1 (1982), zoals gewijzigd in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, II.3.100 (geen goedkeuring of ratificatie vereist in België; geen publicatie in het Staatsblad); art. 10, § 4, Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole), *PB L* 157, 7 juli 1995.

[51] Over het statuut van zeehavens en het recht van toegang tot zeehavens, zie SOMERS, E., *o.c.*, 31-40 (1997); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 52-54 (1988); KNIGHT, G. en CHIU, H., *o.c.*, 278-279 (1991).

[52] Zie CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 54-57 (1988); SOMERS, E., *o.c.*, 41-49 (1997).

[53] Voor de doctrinaire opvattingen hierover, zie SOMERS, E., *o.c.*, 42-44 (1997).

[54] Zie hierover SOMERS, E., *o.c.*, 48-49 (1997).

[55] Cf. art. 1, § 1, VTZ; art. 2, § 2, Zeerechtverdrag.

[56] Art. 6, VTZ; art. 4, Zeerechtverdrag.

[57] Art. 3, Zeerechtverdrag.

[58] Zie hierover CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 65-68 (1988); BROWN, E.D., *o.c.*, 45-51 (1994).

Alle Noordzeelanden hebben een territoriale zee ingesteld. In België werd in 1989 de territoriale zee uitgebreid van 3 tot 12 zeemijl[59]. De Belgische territoriale zee wordt als volgt afgebakend: "*de wateren gelegen binnen een ingebeelde lijn welke parallel loopt met de Belgische kust op een afstand van 12 zeemijlen te rekenen, hetzij vanaf de laagwaterlijn van deze kust of van bij eb droogvallende bodemverheffingen indien deze zich binnen 12 zeemijlen vanaf die laagwaterlijn bevinden, hetzij vanaf de uiteinden van de permanente havenwerken welke buiten voornoemde laagwaterlijn uitsteken, zoals een en ander op de officiële Belgische op grote schaal uitgevoerde zeekaarten is aangeduid.*" Ook Denemarken, Frankrijk, Nederland, Groot-Brittannië, Zweden en Duitsland hebben een territoriale zee van 12 zeemijl. Duitsland heeft ter hoogte van de Duitse Bocht een territoriale zee van 16 zeemijl ingesteld, met het oog op het vermijden van tankerongevallen[60].

In het geval de kusten van twee staten tegenover elkaar zijn gelegen of aan elkaar grenzen, is, indien er geen overeenkomst bestaat waarin anders wordt bepaald, geen van beide staten gerechtigd zijn territoriale zee uit te strekken tot voorbij de middellijn, waarvan elk punt even ver is verwijderd van de dichtstbijgelegen punten van de respectieve basislijnen, vanwaar de breedte van de territoriale zee van de twee staten wordt gemeten (equidistantiemethode). Van deze bepaling kan worden afgeweken om redenen van historische aard of omwille van bijzondere omstandigheden[61].

In de Noordzee is de meerderheid van de grenzen van de territoriale zee tussen aangrenzende of tegenoverliggende staten vastgelegd[62], doorgaans door een verdrag zoals bijvoorbeeld tussen België en de aangrenzende of tegenoverliggende staten, maar ook door arbitragerechtspraak zoals bijvoorbeeld tussen Noorwegen en Zweden[63]. De afbakening van de territoriale zee rond de Kanaaleilanden[64] dient nog te gebeuren[65]. *De grens tussen België en Frankrijk werd vastgesteld bij akkoord tussen beide staten van 8 oktober 1990*[66], waarbij werd uitgegaan van een billijkheidsoplossing[67]. *Op 18 december 1996 werd tevens een akkoord bereikt tussen België en Nederland*[68]. Bij de vastlegging van de grens werd uitgegaan van de equidistantiemethode, gebaseerd op de normale basislijn. Deze is de

---

[59] Zie Belgisch Kustreglement en de Wet van 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België, *BS* 22 oktober 1987.

[60] Voor verwijzingen naar de desbetreffende regelgeving, zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 84 (1996).

[61] Art. 12, VTZ; art. 15, Zeerechtverdrag.

[62] Zie hierover FRANCKX, E., "Maritime Boundaries and Regional Co-operation", in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation*, London, Graham & Trotman, 1990, (215-227), 216-217; ANDERSON, D.H., *o.c.*, 333-337 (1993).

[63] Banks of Grisbadarna-zaak, 23 oktober 1909; 12 *UNRIAA* 155; zie hierover KAISER, J., "Grisbadarna Case" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 625-626.

[64] Alderney, Guernsey, Sark en Jersey.

[65] FRANCKX, E., *o.c.*, 217 (1990).

[66] Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van de territoriale zee, Brussel, 8 oktober 1990, in *LSB* 27 (oktober 1991); goedgekeurd in België door de Wet van 17 februari 1993, *BS* 1 december 1993; het akkoord is in werking getreden op 7 april 1993.

[67] Dit was nodig omdat beide landen een verschillende methode hebben bij de berekening van bodemverheffingen; cf. art. 2 van het akkoord: "*The points defined above have been determined by taking into account low-tide elevations at the approaches to the French and Belgian coasts. However, the application by France and Belgium of different methods for calculating the elevations has resulted in two different delineations. It has therefore been agreed that the area comprised within these two delineations shall be divided into two equal parts*"; zie hierover CARLETON, C.M., "The Evolution of the Maritime Boundary - The UK Experience in the Southern North Sea and Channel", *IJECL* 106-108 (1992).

[68] Verdrag tussen het Koninkrijk België en Koninkrijk der Nederlanden inzake de zijwaartse afbakening van de territoriale zee, Brussel, 18 december 1996, in *IJMCL* 552 (1997) (voortaan verwijzing als Verdrag tussen België en Nederland inzake de territoriale zee); in België goedgekeurd door de Wet van 10 augustus 1998, *BS* 19 juni 1999, kaarten in err. *BS* 3 september 1999. Enkele twistpunten stonden voordien een akkoord in de weg. Voornamelijk twee punten werden betwist: de bepaling van de basislijn door Nederland voor het estuarium van de Westerschelde en het probleem van de Wielingen (Nederland beroept zich op historische rechten om de Wielingen in haar territoriale zee te laten behoren); zie hierover: FRANCKX, E., *o.c.*, 221 (1990); SOMERS, E., "The Problem of the Wielingen: The Delimitation of the Belgian Territorial Sea with Respect to the Netherlands", *IJECL* 19-36 (1988).

laagwaterlijn langs de kust, rekening houdend met de haven van Zeebrugge voor de Belgische kust en met de bij eb droogvallende bodemverheffing (Rassen) voor de Nederlandse kust[69].

4.2. RECHTSREGIME VAN DE TERRITORIALE ZEE

De kuststaat oefent zijn soevereiniteit uit over de territoriale zee[70]. Deze soevereiniteit strekt zich uit over het luchtruim boven de territoriale zee en over de bodem en ondergrond van die zee[71]. Soevereiniteit betekent dat de kuststaat zijn rechtsbevoegdheid[72] ten volle kan uitoefenen over dit marien rechtsgebied, evenwel mits inachtneming van volkenrechtelijke beperkingen.

Het uitoefenen van de soevereiniteit over de territoriale zee is van een zelfde aard als de uitoefening van de soevereiniteit over het grondgebied[73]. *De territoriale zee kan dan ook worden beschouwd als deel uitmakend van het territorium van de kuststaat*[74]. In het internationaal recht wordt een staatsterritorium immers omschreven als een gebied dat is onderworpen aan de soevereiniteit van een staat. Het hebben van een territorium is een essentieel kenmerk verbonden aan een staat. De territoriale soevereiniteit strekt zich uit over de landmassa, de ondergrond, het water daarin, de zeekust tot een bepaalde limiet (zijnde de 12-mijlszone) en het luchtruim boven het land en territoriale zee[75]. Brownlie onderscheidt bij het concept van territorium vier regimes: de territoriale soevereiniteit, die zich uitstrekt over het landterritorium, de territoriale zee en de zeebodem en ondergrond van de territoriale zee; gebieden met een bijzondere status zoals mandaatgebieden; de *res nullius*, die vatbaar zijn voor toe-eigening door staten, maar tot dusver nog niet onder territoriale soevereiniteit zijn gebracht en tenslotte de *res communes*, waartoe hij de volle zee en de ruimte toerekent en die niet vatbaar zijn voor staatsoevereiniteit[76].

Alhoewel in het internationaal recht vrijwel algemeen wordt aanvaard dat de territoriale zee deel uitmaakt van het staatsterritorium, wordt deze opvatting niet gevolgd door de Belgische Raad van State. Bijgevolg zijn ook de meningen in de Belgische rechtsleer daarover verdeeld[77]. Het feit of de territoriale zee al dan niet behoort tot het staatsterritorium is van belang voor de toepasbaarheid van de Belgische wetgeving in de territoriale zee. Luidens de Raad van State is als gevolg van het feit dat de territoriale zee niet behoort tot het staatsgebied van een kuststaat, de wetgeving niet *ipso facto* van toepassing binnen de

---

[69] Art. 2, Verdrag tussen België en Nederland inzake de territoriale zee.
[70] Cf. art. 1, § 1, VTZ; art. 2, § 2, Zeerechtverdrag.
[71] Art. 2, VTZ; art. 2, § 2, Zeerechtverdrag.
[72] *Rechtsbevoegdheid* wordt in dit proefschrift begrepen in de zin van het uitoefenen van rechten van een staat (wetgevende, uitvoerende en rechterlijke rechten). Rechtsbevoegdheid is dus ruimer dan *rechtsmacht*, waarmee enkel de bevoegdheid voor het uitoefenen van de rechterlijke macht wordt bedoeld. Nochtans wordt dit onderscheid niet consequent gevolgd in de literatuur en in de wetgeving. Zo wordt in de officiële Nederlandse vertaling van de Belgische goedkeuringswet van het Zeerechtverdrag gesproken over *rechtsmacht* (in vertaling van het Engelse *jurisdiction*). Hierna wordt de voorkeur gegeven aan de term *rechtsbevoegdheid*.
[73] International Law Commission (ILC), 1956 Commentary, Draft Article 1, *Yearbook of the International Law Commission (YILC)* 265 (1956).
[74] SHAW, M., *International Law*, 3th edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, (790p.), 350; KOOIJMANS, P.H., *Internationaal Publiekrecht in vogelvlucht*, Noordhoff Groningen, Wolters, 1996, (327p.), 47; CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 26 (1988); SOMERS, E., *o.c.*, 72 (1997); LEJEUNE, Y., "Les Communautés et les Régions Belges dans les relations internationales", *BTIR* (53-80) 71 (1981-82); CLIQUET, A., "De bevoegdheidsverdeling en reglementering inzake de bescherming van de Belgische kustzone: knelpunten en mogelijke oplossingen", *TMR* (314-322) 314 (1994/5). Maar volgens O'CONNELL betekent het uitoefenen van de soevereiniteit niet automatisch dat de territoriale zee binnen de nationale grenzen wordt gebracht. Dit is afhankelijk van de nationale regelgeving van de kuststaten (O'CONNELL, D., *The International Law of the Sea*, Oxford, Clarendon Press, 1982, Vol. I, (634p.), 83).
[75] WALLACE, R., *International Law*, 3th edition, Londen, Sweet & Maxwell, 1997, (329p.), 92.
[76] BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 4th edition, Oxford, Clarendon Press, 1990, (748p.), 107.
[77] Zie over deze rechtspraak en rechtsleer MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 120-124 (1997).

territoriale zee[78]. De Raad van State heeft ons inziens een verkeerde visie hierover, omdat ze er van uit gaat dat de territoriale zee niet tot het staatsterritorium behoort. De nationale wetgeving geldt ons inziens onverminderd in de territoriale zee, mits rekening wordt gehouden met de specifieke internationale regelen die er gelden, zoals het recht op onschuldige doorvaart. De kuststaat kan er uiteraard voor opteren om de nationale wetgeving niet toe te passen in de territoriale zee. Zo is er in België geen ruimtelijke zonering van de territoriale zee, omdat de bestemmingsvoorschriften in de ruimtelijke ordeningswetgeving gelden voor de gewestplannen en een dergelijk plan nooit werd opgemaakt voor de territoriale zee[79].

De rechtspraak van de Raad van State leidt tot de vraag of de natuurbehoudswetgeving, waarvan de toepassing in mariene gebieden niet expliciet is bepaald, kan worden toegepast in de territoriale zee. Meer bepaald, rijst deze vraag over de toepasbaarheid van de nationale Wet op het natuurbehoud van 1973[80]. Deze wet werd voor het Vlaamse Gewest grotendeels vervangen door het Vlaamse Decreet natuurbehoud. Kan de federale overheid de nationale wet van 1973 nog toepassen in zee? De rechtspraak van de Raad van State sluit deze mogelijkheid niet expliciet uit: het standpunt van de Raad van State over de toepassing van de wetgeving in de territoriale zee werd in het aangehaald arrest geplaatst in de context van de toepassing van wetgeving van een gedecentraliseerde overheid. Volgens de Raad van State wordt in internationale relaties enkel het centrale gezag erkend en hebben de gedecentraliseerde overheden geen deel aan de soevereiniteit van de zee, tenzij er expliciete afwijkende bepalingen zijn. Aangezien de Wet op het natuurbehoud van 1973 een nationale wet is, zouden de bezwaren van de Raad van State daar niet op van toepassing zijn. In deze interpretatie zijn er ons inziens geen juridische bezwaren om deze wet toe te passen in zee, ook al is deze niet expliciet van toepassing verklaard in het mariene milieu. De onduidelijkheid over de toepassing van wetgeving in zee die is ontstaan als gevolg van de rechtspraak van de Raad van State zou echter een solide rechtsgrond voor bijvoorbeeld het instellen van reservaten of het beschermen van soorten op grond van de wet van 1973 in gevaar kunnen brengen. Dit leidde er ons vroeger al toe om te besluiten dat deze wetgeving minder geschikt was als rechtsgrond voor een natuurbeleid in het mariene milieu, mede om inhoudelijke redenen[81]. De vraag naar de toepassing van de Wet op het natuurbehoud in zee is inmiddels achterhaald: door de totstandkoming van de Wet ter bescherming van het mariene milieu is een specifieke mariene natuurbehoudswetgeving uitgevaardigd.

In de rechtsleer wordt, naast de vraag of de territoriale zee al dan niet deel uitmaakt van het staatsgebied van een kuststaat, ook soms de vraag gesteld naar het *zakenrechtelijk statuut van de territoriale zee*. Ook daarover zijn de meningen in de Belgische rechtsleer verdeeld: de territoriale zee wordt soms gezien als een *res communis*, als een privaat domeingoed of als een openbaar domeingoed. Volgens Vranckx behoort de territoriale zee tot het privaat domein[82]. Dit is echter volstrekt strijdig met het karakter van de territoriale zee. Het onderscheid tussen het openbaar domein en *res communes* ligt heel wat onduidelijker[83]. Samengevat komt het onderscheid hierop neer: openbare domeingoederen zijn goederen

[78] R.v.St., VZW Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17.569 van 27 april 1976, in *Adm. Publ.* 332-336 (1977).

[79] Zie hierover CLIQUET, A., "Mogelijkheden in internationaal en nationaal recht voor de bescherming van mariene habitats" in JADOT, B. (Ed.) m.m.v. VAN PELT, P., *Het natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, (13-52), 50.

[80] Zie voor de toepassing van de Wet op het natuurbehoud in de mariene gebieden: CLIQUET, A., *o.c.*, 47-50 (1996).

[81] CLIQUET, A., *o.c.*, 50 (1996); zie ook hoofdstuk 9, afdeling V, 1.1.

[82] VRANCKX, A.W., COREMANS, H. en DUJARDIN, J., *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 1993, (157 p.), 25. De auteurs verwijzen hiervoor naar art. 2 van het KB van 31 mei 1968 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (opgeheven door het KB van 4 augustus 1981 (Belgisch Kustreglement)), waarin de Belgische territoriale zee wordt gedefinieerd. In dit artikel is er echter geen enkele verwijzing naar het openbaar of privaat domein.

[83] Zie hierover CARETTE, A., *o.c.*, 19-22 (1997).

die door de staat zijn toegeëigend en waarover de staat eigendomsrechten kan laten gelden. Openbare domeingoederen zijn bestemd voor het gebruik van allen of bestemd voor een openbare dienst. *Res communes* daarentegen zijn zaken[84] die niet in hun geheel voor toe-eigening vatbaar zijn en waarvan het gebruik aan allen gemeen is[85]. Door Carette wordt een onderscheid gemaakt tussen het water van de territoriale zee, dat wordt beschouwd als een *res communis* en de bodem van de territoriale zee. De bodem van de territoriale zee is volgens Carette een openbaar domeingoed[86]. Ook in de wetgeving van bepaalde buurlanden wordt de zeebodem van de territoriale zee expliciet beschouwd als openbaar domeingoed (b.v. Frankrijk[87], Nederland[88]). In België is het niet duidelijk of de soevereiniteitsrechten over de territoriale zee ook gelijk worden geschakeld met eigendomsrechten van de staat. Door sommige auteurs wordt de territoriale zee dan ook in zijn geheel (water en bodem) als een *res communis* gezien. Volgens Van De Velde dient de territoriale zee te worden beschouwd als een *res communis*, een gemeenschappelijk goed waarvan het gebruik openstaat voor allen. Dit gebruik wordt door politiewetten geregeld[89]. De overheid kan aldus de toegang tot de territoriale zee beperken door bijvoorbeeld het opleggen van vergunningen, vangstquota, het verlenen van concessies enz.

Het internationaal recht biedt hierover geen antwoord: daar waar vroeger de bevoegdheden over de territoriale zee soms werden gebaseerd op eigendomsaanspraken over de territoriale zee (dominiumtheorie), werd in de 19de eeuw de notie van soevereiniteit losgekoppeld van eigendomsaanspraken. Territorium wordt in dit opzicht niet langer beschouwd als eigendom, maar als een gebied waarover soevereiniteitsrechten kunnen worden uitgeoefend[90]. Er wordt in het internationaal recht ook geen onderscheid gemaakt tussen het water van de territoriale zee en de zeebodem. Het argument om een onderscheid te maken tussen het water van de zee en de bodem, op basis van het criterium dat door de technische mogelijkheden inzake exploitatie van de zeebodem deze laatste wel kan worden toegeëigend[91], lijkt ons niet relevant. Ook voor het gebruik van het water en de daarin aanwezige natuurlijke rijkdommen, zijn de technische mogelijkheden dermate ontwikkeld dat een toe-eigening technisch mogelijk wordt. Voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen is een opsplitsing tussen het water en de zeebodem minder zinvol. In het geval er eigendomsrechten gelden op de zeebodem, zou dit strikt juridisch bijvoorbeeld betekenen dat, in toepassing van de Wet op het Natuurbehoud van 1973, de oprichting van staatsnatuurreservaten enkel zou kunnen gebeuren op de zeebodem en niet in het water van de territoriale zee[92]. De territoriale zee kan ons inziens daarom in zijn geheel (water en bodem) het best worden beschouwd als een *res communis*.

---

[84] Zie voor het onderscheid tussen de begrippen "zaak" en "goed", CARETTE, A., *o.c.*, 11-14 (1997).

[85] Zie art. 714, BW: "*Er zijn zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan wordt geregeld.*"

[86] CARETTE, A., *o.c.*, 25-30 (1997).

[87] Cf. Loi n° 63-1178 relative au domeine public maritime (zie verder afdeling II van dit hoofdstuk).

[88] Art. 576a, BW; zie hierover R.L., "Wie is eigenaar van de zeebodem", *RW* 2878-2880 (1979-1980).

[89] VAN DE VELDE, J., "De Belgische staatspraktijk en het recht van de zee: de scheepvaart" in *Colloquium: België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee*, Brussel, 25 november 1994, (50 p.), 5; zie ook CLIQUET, A., *o.c.*, 49 (1996).

[90] Zie hierover SOMERS, E., *o.c.*, 70-72 (1997), inzake de eigendomstheorie versus soevereiniteitstheorie.

[91] CARETTE, A., *o.c.*, 28 (1997).

[92] In Nederland was dit het geval met de oude Natuurbeschermingswet van 1967 (Wet van 15 november 1967, houdende voorzieningen in het belang van de natuurbescherming, *Stb.* 1967, nr. 572): de voorwaarde voor het aanwijzen van een gebied als beschermd natuurmonument, was dat het gebied kadastraal was omschreven of, in geval van een staatsnatuurmonument, dat de staat eigenaar is van het gebied. In de Nederlandse territoriale zee is enkel de zeebodem kadastraal omschreven en is de staat slechts eigenaar van de zeebodem op grond van artikel 576a BW (cf. IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *Gebiedsbescherming op de Noordzee. Een analyse van de juridische mogelijkheden en beperkingen*, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, (174 p.), 83-84). In de nieuwe Natuurbeschermingswet van 1998 (Wet van 25 mei 1998 houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (*Stb.* 1998, nr. 403)) is deze vereiste weggevallen (cf. art. 10, § 1, Natuurbeschermingswet).

De *soevereiniteit over de territoriale zee* houdt onder meer in dat de kuststaat soevereiniteitsrechten heeft over de visserij en over de rijkdommen op de bodem en de ondergrond, evenals dat de kuststaat maatregelen kan nemen inzake bijvoorbeeld veiligheid, scheepvaart en douane. Zo kan de kuststaat onder meer wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door vreemde schepen[93]. De kuststaat beschikt er over burgerlijke en strafrechtelijke jurisdictie[94]. De soevereiniteit over de territoriale zee wordt enkel beperkt door het recht op onschuldige doorvaart door vreemde schepen[95].

5. Zeestraten[96]

Geografisch kan een zeestraat worden omschreven als een nauwe samentrekking van de zee tussen twee landsdelen, waardoor twee gedeelten van de zee worden verbonden die anders op deze plaats door grondgebied zouden zijn gescheiden[97]. Voorbeelden van zeestraten zijn de Straat van Dover, de Beringstraat, de Straat van Malacca en de Straat van Hormus. De Straat van Dover is de belangrijkste toegangsweg tot de Noordzee en de drukst bevaren straat ter wereld[98]. *Het juridisch regime voor zeestraten in het Zeerechtverdrag geldt niet voor alle maritieme doorgangen die geografisch kunnen worden omschreven als een zeestraat, maar wordt beperkt tot de internationale zeestraten.* Internationaal duidt op belang van de zeestraat voor de hele wereldgemeenschap en niet enkel de kuststaat[99]. Meestal zijn de internationale zeestraten gelegen binnen de territoriale zee van de kuststaten. Het is vooral deze situatie die wordt geviseerd in het Zeerechtverdrag. Dit blijkt uit de uitzondering die wordt voorzien door art. 36: in het geval er via de zeestraat, die wordt gebruikt voor internationale scheepvaart, een route door de volle zee of door de EEZ bestaat van vergelijkbare geschiktheid inzake scheepvaart en hydrografische kenmerken, gelden de toepasselijke regimes voor de volle zee en EEZ (met inbegrip van vrijheid van scheepvaart en vrijheid van overvliegen)[100].

De regeling voor de internationale zeestraten, valt uiteen in twee regimes: een recht van doortocht (transit doorvaart) en het recht op onschuldige doorvaart.

- Voor zeestraten die voor internationale scheepvaart worden gebruikt tussen een deel van de volle zee of EEZ en een ander deel van de volle zee of EEZ, geldt een *recht van doortocht* voor alle schepen[101].
- Als de zeestraat is gelegen tussen een eiland van een staat en het vasteland van die staat en indien er aan de zeezijde van het eiland een route bestaat door de volle zee of EEZ van vergelijkbare geschiktheid wat de scheepvaart en hydrografische kenmerken betreft[102], dan geldt in de internationale zeestraat een *recht van onschuldige doorvaart, dat niet mag worden opgeschort.* Dit recht geldt ook in het geval een internationale zeestraat is gelegen tussen een deel van de volle zee of EEZ en de territoriale zee van een vreemde staat[103].

6. Functionele mariene zones

Als gevolg van de intensivering van het gebruik van de zee, waren de rechtsregimes van de territoriale zee enerzijds en de volle zee anderzijds niet meer voldoende om de nieuwe

[93] Cf. art. 211, § 4, Zeerechtverdrag.
[94] Cf. art. 27-28, Zeerechtverdrag; zie hierover SOMERS, E., *o.c.*, 72-80 (1997).
[95] Art. 14 e.v., VTZ; art. 17 e.v., Zeerechtverdrag; zie hoofdstuk 10.
[96] Zie over internationale zeestraten SOMERS, E., *o.c.*, 289-332 (1997).
[97] SOMERS, E., *o.c.*, 289 (1997).
[98] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 85 (1997).
[99] SOMERS, E., *o.c.*, 290 (1997).
[100] Art. 36, Zeerechtverdrag.
[101] Art. 38, § 1, Zeerechtverdrag.
[102] Art. 38, § 1, Zeerechtverdrag.
[103] Art. 45, Zeerechtverdrag.

aanspraken voldoende te reglementeren. Nieuwe functionele zones werden in het leven geroepen, veelal met het oog op het exploiteren van de natuurlijke rijkdommen in een groter deel van de zee dan de territoriale zee of met het oog op het beschermen van douane- en fiscale belangen. Tot de functionele mariene zones behoren de aansluitende zones, visserijzones en de exclusieve economische zone. Dit laatste gebied wordt behandeld in 7 van deze afdeling.

6.1. AANSLUITENDE ZONE

De aansluitende zone is een mariene zone die grenst aan de territoriale zee, waar de kuststaat toezicht kan uitoefenen om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid, die binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn en om een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op deze wetten en voorschriften te bestraffen[104]. *De uiterste zeewaartse grens van de aansluitende zone bedraagt 24 zeemijl gemeten vanaf de basislijn*[105]. In de aansluitende zone geldt luidens art. 303 van het Zeerechtverdrag nog een bijzondere bepaling inzake de archeologische en historische voorwerpen van de zeebodem van de aansluitende zone: om de handel in dergelijke voorwerpen te beheersen, kan de kuststaat de verwijdering van dergelijke voorwerpen van de zeebodem van de aansluitende zone, zonder zijn toestemming, als een inbreuk beschouwen binnen zijn territorium of territoriale zee op de wetten en voorschriften die gelden in de aansluitende zone.

De kuststaat beschikt dus over een aantal gelijkaardige bevoegdheden als in de territoriale zee, zij het beperkt. *Zo is de bevoegdheid een afdwingingsbevoegdheid (enforcement jurisdiction) en geen wetgevende bevoegdheid.* Er is geen rechtsbevoegdheid over het luchtruim boven de aansluitende zone en de kuststaat heeft er evenmin rechtsbevoegdheid inzake veiligheid en visserij[106]. Indien er echter een visserijzone is ingesteld of een EEZ, beschikt de kuststaat daar wel over rechtsbevoegdheid inzake visserij. De bevoegdheden verbonden aan het regime van de EEZ, zijn immers ruimer dan die voor de aansluitende zone. Inzake het rechtskarakter van de aansluitende zone, is het duidelijk dat deze zone geen deel uitmaakt van de territoriale zee. In het Verdrag inzake de territoriale zee werd de aansluitende zone expliciet beschouwd als een onderdeel van de volle zee[107]. Ingevolge het Zeerechtverdrag wordt de aansluitende zone beschouwd als een onderdeel van de EEZ[108], als een EEZ is ingesteld. Indien geen EEZ is ingesteld, kan de aansluitende zone nog steeds worden beschouwd als behorende tot de volle zee[109].

In de Noordzee heeft Frankrijk een aansluitende zone afgekondigd, die zich uitstrekt tussen de 12 en 24 zeemijl, maar is beperkt tot douanereglementering[110]. Noorwegen en Denemarken hebben een douanezone, maar deze strekt zich niet uit voorbij de 12-mijlszone. België had vroeger een aansluitende zone van 10 km, die door de uitbreiding van de territoriale zee is opgeslorpt[111]. In de Wet tot instelling van een exclusieve economische zone van België in de Noordzee[112] wordt een aansluitende zone van 12 zeemijl ingesteld teneinde

---

[104] Art. 24, § 1, VTZ; art. 33, § 1, Zeerechtverdrag.
[105] Art. 33, § 2, Zeerechtverdrag.
[106] Zie ook BROWN, E.D., *o.c.*, 134-135 (1994).
[107] Art. 24, VTZ.
[108] CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 118 (1988).
[109] BROWN, E.D., *o.c.*, 129-130 (1994).
[110] Wet van 31 december 1987, in *LSB* 13 (1988), aangevuld door Wet no. 89-874 van 1 december 1989 (*JO* 5 december 1989) inzake culturele voorwerpen in het publiek maritiem domein. Deze bepalingen worden ook van toepassing verklaard in de aansluitende zone (FRANCALANCI, G. en SCOVAZZI, T., *o.c.*, 140 (1994)); Engelse versie van de wettekst in SIMMONDS, K.R., *New Directions in the Law of the Sea (New Series)*, Londen, Oceana Publications, Binder 1, C39.
[111] SOMERS, E., *o.c.*, 104 (1997).
[112] Wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee, *BS* 10 juli 1999 (voortaan verwijzing als EEZ-Wet).

toezicht uit te oefenen op wetgeving inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid[113].

6.2. VISSERIJZONE

Vooraleer het concept van de EEZ werd ingevoerd door het Zeerechtverdrag van 1982, werd in de statenpraktijk al veelvuldig een *uitbreiding van de rechtsbevoegdheid inzake visserij voorzien door het instellen van visserijzones*. De evolutie inzake het instellen van dergelijke zones is gekenmerkt door het opeisen van steeds grotere gebieden. De eerste visserijzones waren beperkt tot zones van 12 zeemijl, gemeten vanaf de basislijn, die zich uitstrekten voorbij de territoriale zee van 3 zeemijl. Een voorbeeld hiervan is het Verdrag inzake de visserij van 1964[114], waarin een visserijzone wordt ingesteld van 12 zeemijl, onderverdeeld in een zone van 6 zeemijl, voorbehouden voor de onderdanen van de kuststaat en een tweede zone van 6 zeemijl, voorbehouden voor de verdragspartijen. Als gevolg van de uitbreiding van de territoriale zee van 3 naar 12 zeemijl, werden grotere visserijzones ingesteld, gaande tot 200 zeemijl. Zo werd bijvoorbeeld door IJsland een visserijzone ingesteld van 50 zeemijl, wat aanleiding gaf tot een geschil met het Verenigd Koninkrijk voor het Internationaal Gerechtshof (Fisheries Jurisdiction-zaak)[115].

In navolging van een Resolutie van de Europese Gemeenschap[116], waarin werd opgeroepen om vanaf 1 januari 1977 een *gezamenlijke visserijzone van 200 zeemijl* in te stellen, werden in 1977 door Groot-Brittannië, Frankrijk, Nederland, Duitsland en Denemarken een visserijzone van 200 zeemijl afgekondigd. In België werd bij Wet van 10 oktober 1978[117] een nationale visserijzone ingesteld[118]. Door de Wet tot instelling van een EEZ, wordt de Wet van 1978 tot instelling van een Belgische visserijzone gewijzigd en worden de grenzen van de visserijzone dezelfde als die van de EEZ[119].

7. EXCLUSIEVE ECONOMISCHE ZONE

7.1. AFBAKENING VAN DE EXCLUSIEVE ECONOMISCHE ZONE

De exclusieve economische zone (EEZ) is een mariene zone, gelegen buiten en grenzend aan de territoriale zee, met een bijzondere juridische status vastgelegd in het Zeerechtverdrag[120]. *De EEZ mag zich maximaal 200 zeemijl vanaf de basislijn uitstrekken*[121]. De maximale uitgestrektheid van de EEZ tot 200 zeemijl heeft louter historische en politieke redenen en heeft geen geografische, ecologische of biologische betekenis[122]. De 200-mijlsgrens vloeit voort uit de eerste aanspraken op een 200-mijlszone door Chili, Ecuador en

---

[113] Art. 47, EEZ-Wet.

[114] Verdrag inzake de visserij, Londen, 9 maart 1964, in *BS* 5 maart 1966; gesloten tussen België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

[115] Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland), *ICJ Rep.* 3 (1974); zie JAENICKE, G., "Fisheries Jurisdiction Cases (U.K.v. Iceland; Federal Republic of Germany v. Iceland)" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 386-389.

[116] Resolutie van de Raad van 3 november 1976 inzake bepaalde externe aspecten van het instellen in de Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl, *PB C* 105, 7 mei 1981.

[117] Wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van de Belgische visserijzone, *BS* 28 december 1978, zoals gewijzigd door de Wet van 30 juni 1983, *BS* 13 oktober 1983 en de EEZ-Wet.

[118] De begrenzing van de visserijzone was als volgt vastgelegd: de visserijzone strekt zich, buiten de territoriale zee, uit over het gedeelte van de Noordzee dat is gelegen tussen de middellijnen waarvan de punten op gelijke afstand liggen van de basislijnen van de territoriale zee van Frankrijk, van het Verenigd Koninkrijk en van Nederland, enerzijds, en van de basislijn van de territoriale zee van België anderzijds.

[119] Art. 10, EEZ-Wet.

[120] Cf. art. 55 e.v., Zeerechtverdrag.

[121] Art. 57, Zeerechtverdrag.

[122] CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 134-135 (1988).

Peru. Deze 200 zeemijl steunde wel op een wetenschappelijke basis, aangezien daardoor de Humboldt-stroom onder hun nationale bevoegdheid kwam[123]. *De afbakening van de EEZ tussen aangrenzende en tegenoverliggende staten gebeurt door het sluiten van een overeenkomst*, overeenkomstig het internationaal recht, teneinde een billijke oplossing te bereiken[124].

Tot dusver is in de Noordzee door Noorwegen, Zweden, Frankrijk, Denemarken, Duitsland en België een EEZ ingesteld[125]. Het Verenigd Koninkrijk heeft als dusdanig geen EEZ afgekondigd, maar past wel wetgeving toe in het water boven het continentaal plat. Dit maakt dat enkel in Nederland nog geen EEZ is ingesteld[126]. In België wordt de EEZ afgebakend met een lijn die de punten verbindt met volgende coördinaten[127]:

1. 51°16'09"N 02°23'25"O
2. 51°33'28"N 02°14'18"O
3. 51°36'47"N 02°15'12"O
4. 51°48'18"N 02°28'54"O
5. 51°52'34,012"N 02°32'21,599"O
6. 51°33'06"N 03°04'53"O.

7.2. RECHTSREGIME VAN DE EXCLUSIEVE ECONOMISCHE ZONE

De EEZ beschikt over een bijzondere juridische status, vastgelegd in het Zeerechtverdrag, tengevolge waarvan de kuststaat over welbepaalde soevereine economische rechten en een bepaalde rechtsbevoegdheid[128] bezit en waar ook aan de internationale gemeenschap rechten en plichten worden toegekend[129]. *De kuststaat beschikt over soevereine rechten inzake de exploratie en exploitatie, behoud en beheer van de levende en niet-levende rijkdommen van de zeebodem, de ondergrond en de bovenliggende wateren in de EEZ.* Voor de natuurlijke niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de sedentaire organismen blijft evenwel het regime van het continentaal plat gelden[130]. De kuststaat beschikt tevens over *soevereine rechten inzake energiewinning uit zeewater, stromingen en oceaanwinden.* De kuststaat beschikt over *rechtsbevoegdheid ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu*[131]. Zo kunnen kuststaten, met oog op de handhaving, ten aanzien van hun EEZ wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, die overeenstemmen met internationale aanvaarde regels en normen[132].

Niet-kuststaten beschikken in de EEZ over de vrijheid van scheepvaart, overvlucht en het leggen van kabels en pijpleidingen, met inachtneming van de bepalingen van het Zeerechtverdrag[133]. Ondanks het feit dat de kuststaat in de EEZ over rechtsbevoegdheid beschikt inzake de bescherming van het mariene milieu, heeft de kuststaat als gevolg van de vrijheid van scheepvaart voor andere staten, een beperktere afdwingingsbevoegdheid[134].

---

[123] SOMERS, E., *o.c.*, 112 (1997).
[124] Art. 74, § 1, Zeerechtverdrag.
[125] Zie voor verwijzingen MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 107-111 (1997).
[126] NINABER, E. en IJLSTRA, T., "Recht voor het Zeemilieu: De Exclusieve Economische Zone", *M & R* 264-268 (1998).
[127] Art. 3, EEZ-Wet.
[128] In de Belgische goedkeuringswet is er sprake van *rechtsmacht*. Er werd vroeger al op gewezen dat de voorkeur wordt gegeven aan de term *rechtsbevoegdheid*.
[129] Art. 55 e.v., Zeerechtverdrag.
[130] Art. 68, Zeerechtverdrag, zie infra.
[131] Art. 56, Zeerechtverdrag.
[132] Art. 211, § 5, Zeerechtverdrag.
[133] Art. 58, Zeerechtverdrag.
[134] Cf. art. 220, Zeerechtverdrag, waar voor de handhaving een onderscheid wordt gemaakt naargelang een schip zich vrijwillig in een haven van de kuststaat bevindt en een schip dat vaart door de territoriale zee en de EEZ.

In de EEZ beschikt de kuststaat dus over soevereine rechten, zonder over een volledige soevereiniteit te beschikken. Anderzijds behoort de EEZ niet tot de volle zee[135], maar heeft een *sui generis* karakter[136].

8. CONTINENTAAL PLAT

8.1. AFBAKENING VAN HET CONTINENTAAL PLAT

Meer nog dan om het even welk ander marien rechtsgebied, is er bij het continentaal plat een duidelijke link tussen een geologische zone[137] en een marien rechtsgebied. Nochtans is het juridisch concept van het continentaal plat niet helemaal gelijk aan het geologisch begrip. De *juridische omschrijving van het continentaal plat* die wordt gegeven in het Zeerechtverdrag luidt: het continentale plat van een kuststaat omvat de zeebodem en de ondergrond van de onder water gelegen gebieden die zich buiten zijn territoriale zee uitstrekken door de natuurlijke voortzetting van zijn landterritorium, tot de buitenste grens van de continentale rand, of tot een afstand van 200 zeemijl van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten wanneer de buitenste grens van de continentale rand zich niet tot die afstand uitstrekt[138]. De continentale rand omvat de onder water gelegen voortzetting van de landmassa van de kuststaat en bestaat uit de zeebodem en ondergrond van het plat, de helling en de voet. De rand omvat niet de diepe oceaanbodem met de oceaanruggen of de ondergrond ervan[139].

Het Zeerechtverdrag opteert dus voor twee mogelijkheden voor de afbakening van het continentaal plat:

- Enerzijds wordt een afbakening gehanteerd die overeenkomt met het geologisch concept (weliswaar omvat dit *niet* de zeebodem en ondergrond gelegen in de territoriale zee). In het geval van een groot continentaal plat, dat zich verder uitstrekt dan 200 zeemijl wordt een juridische beperking ingebouwd in het Zeerechtverdrag[140].
- Voor staten die slechts beschikken over een klein continentaal plat wordt een kunstmatige grens ingebouwd van 200 zeemijl vanaf de basislijn.

Volgens het Verdrag inzake het continentaal plat van 1958 moeten de staten de afbakening van het continentaal plat in eerste instantie regelen bij overeenkomst. Indien geen overeenkomst wordt bereikt, wordt uitgegaan van de equidistantiemethode[141]. In de Belgische Wet op het continentaal plat van 1969[142] was voor de afbakening van het continentaal plat eveneens deze afbakeningsmethode opgenomen. Als gevolg van rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof[143] en arbitragerechtspraak[144] inzake geschillen in de Noordzee,

---

[135] Cf. art. 86, Zeerechtverdrag.
[136] Zie SOMERS, E., *o.c.*, 126-127 (1997); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 137 (1988).
[137] Zie hoofdstuk 1.
[138] Art. 76, § 1, Zeerechtverdrag. In het Verdrag inzake het continentaal plateau (Genève, 29 april 1958, in 499 *UNTS* 311, afgekort als VCP) wordt voor de afbakening van het continentaal plat een dieptecriterium en een exploitatiecriterium voorzien; zie hierover SOMERS, E., *o.c.*, 144-147 (1997).
[139] Art. 76, § 3, Zeerechtverdrag.
[140] Art. 76, § 4, a, b, § 5, § 6, § 7, Zeerechtverdrag.
[141] Art. 6, VCP.
[142] Wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plateau, *BS* 8 oktober 1969, zoals gewijzigd door de Wet ter bescherming van het mariene milieu en de EEZ-Wet (voortaan verwijzing als Wet continentaal plat). De vroegere benaming van de wet was de Wet van 13 juni 1969 op het continentaal plateau. Art. 2 van de wet, waarin de equidistantiemethode was opgenomen, werd gewijzigd door de EEZ-Wet.
[143] North Sea Continental Shelf Cases (Duitsland/Denemarken en Duitsland/Nederland), in *ICJ Rep.* 3 (1969). In deze zaak kwam het Internationaal Gerechtshof tot hét besluit dat de equidistantieregel geen regel van internationaal gewoonterecht was. Voor de afbakening moest volgens het Hof worden uitgegaan van een billijke oplossing, rekening houdend met alle relevante omstandigheden; zie hierover JAENICKE, G., "North Sea Continental Shelf Cases" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 3, 657-660.

werd meer geëvolueerd naar een billijke oplossing bij de afbakening van het continentaal plat. Deze benadering wordt ook gevolgd in het Zeerechtverdrag. Luidens dit verdrag *gebeurt de afbakening van het continentaal plat tussen tegenover elkaar liggende of aan elkaar grenzende staten, bij overeenkomst, waarbij naar een billijke oplossing wordt gezocht*[145]. Het gebruik van de billijkheid bij de afbakening van continentale plateaus werd ook na het Zeerechtverdrag, nog bevestigd in internationale rechtspraak[146].

In de Noordzee zijn door alle Noordzeestaten akkoorden afgesloten inzake de afbakening van het continentaal plat[147], al dan niet in navolging van internationale rechtspraak. Voor de *delimitatie van het Belgisch continentaal plat* werd een begrenzingsakkoord afgesloten met Frankrijk (8 oktober 1990)[148], waarbij in navolging van het Zeerechtverdrag werd gezocht naar een billijke oplossing[149]. Een tweede begrenzingsakkoord werd gesloten tussen België en Groot-Brittannië (29 mei 1991)[150]. Een laatste akkoord werd gesloten met Nederland (18 december 1996)[151]. Door de Belgische EEZ-Wet worden de grenzen van het continentaal plat gewijzigd in overeenstemming met de gesloten akkoorden en zijn dit dezelfde grenzen als die van de Belgische EEZ[152].

8.2. RECHTSREGIME VAN HET CONTINENTAAL PLAT

De kuststaat oefent soevereine rechten uit over zijn continentaal plat voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan. Onder *natuurlijke rijkdommen* wordt begrepen de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en ondergrond en de levende organismen die tot de sedentaire soort behoren. Dit zijn organismen die ten tijde dat ze geoogst kunnen worden, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebodem bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen dan in voortdurend fysiek contact met de zeebodem of de ondergrond[153]. Zwemmende schaaldieren behoren hier niet toe, planten, oesters, koraal en sponzen daarentegen wel[154]. Deze soevereine rechten zijn niet afhankelijk

---

[144] Arbitrage tussen Frankrijk en Groot-Brittannië inzake de afbakening van het continentaal plat, ad hoc Arbitragehof, 30 juni 1977 en 14 maart 1978, in 18 *ILM* 397 (1979); zie hierover KLEMM, U.-D., "Continental Shelf Arbitration (France/United Kingdom)" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 1, 792-795.

[145] Art. 83, § 1, Zeerechtverdrag.

[146] Cf. uitspraken in geschillen tussen Tunesië/Libië; Canada/VS in de Gulf of Maine; Libië/Malta; Guinea/Guinea-Bissau; Canada/Frankrijk inzake de eilanden St.-Pierre en Miquelon; El Salvador/Honduras; Denemarken/Noorwegen inzake het gebied tussen Groenland en het Noorse eiland Jan Mayen; zie over deze geschillen SOMERS, E., *o.c.*, 157-164 (1997).

[147] Zie voor een overzicht van de delimitatieakkoorden in de Noordzee, MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 111-115 (1996).

[148] Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van het continentaal plat, Brussel, 8 oktober 1990, in *LSB* 29 (oktober 1991); in België goedgekeurd door de Wet van 17 februari 1993, *BS* 1 december 1993; het akkoord is in werking getreden op 7 april 1993.

[149] Cf. art. 2 van het akkoord: "*The points defined above have been arrived at after an attempt to find an equitable solution on the basis mainly of a compromise between two assumptions, one taking into account the low-tide elevations at the approaches to the French and Belgian coasts, and one taking into account the low-water line of the coast.*"; zie CARLETON, C.M., *o.c.*, 108-109 (1992).

[150] Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake de afbakening van het Continentaal Plat tussen beide landen, Brussel, 29 mei 1991, in *IJECL* 115-116 (1992); in België goedgekeurd door de Wet van 17 februari 1993, *BS* 1 december 1993; het akkoord is in werking getreden op 14 mei 1993; zie hierover CARLETON, C.M., *o.c.*, 109-110 (1992).

[151] Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de afbakening van het continentaal plat, Brussel, 18 december 1996, in *IJCEL* 552 (1997); in België goedgekeurd door de Wet van 10 augustus 1998, *BS* 19 juni 1999, kaarten in err. *BS* 3 september 1999.

[152] Cf. art. 28, EEZ-Wet; zie ook art. 2 van het Verdrag tussen België en Nederland: indien één van de partijen overgaat tot het instellen van een EEZ, worden de coördinaten, zoals weergegeven in art. 1, gebruikt voor de laterale delimitatie.

[153] Art. 2, § 4, VCP; art. 77, § 4, Zeerechtverdrag.

[154] SOMERS, E., *o.c.*, 166 (1997).

van een daadwerkelijke of fictieve bezetting, of van een uitdrukkelijke proclamatie. Het zijn rechten die exclusief aan de kuststaat toekomen[155].

Deze soevereine rechten zijn evenwel niet gelijk te schakelen met de soevereiniteit over de territoriale zee. *Het continentaal plat maakt dus geen deel uit van het territorium van een kuststaat*[156]. De soevereine rechten over de natuurlijke rijkdommen van het plat die worden toegekend in het internationaal zeerecht, hebben immers niet tot gevolg dat het continentaal plat op zich kan worden toegeëigend door een staat. De kuststaat beschikt immers niet over soevereiniteit over het continentaal plat en zoals vroeger al op werd gewezen, is het uitoefenen van de soevereiniteit een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken over een staatsterritorium. Aangezien het continentaal plat geen deel uitmaakt van het staatsgebied, kan het dus ook geen deel uitmaken van het openbaar domein. Niettemin wordt dit, ten onrechte, in de Belgische rechtsleer soms anders gezien[157].

9. Diepzeebodem

Voorbij de grenzen van het continentaal plat ligt de diepzeebodem. Voor de diepzeebodem werd in deel XI van het Zeerechtverdrag een specifiek juridisch regime uitgewerkt, waarbij de diepzeebodem wordt omschreven als het "Gebied". *Het Gebied wordt omschreven als de zee- en oceaanbodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsbevoegdheid*[158].

Het Gebied en de rijkdommen ervan, worden in het Zeerechtverdrag uitgeroepen tot gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid[159]. Onder *rijkdommen* wordt begrepen alle vaste, vloeibare of gasvormige minerale rijkdommen aanwezig in het Gebied op of onder de zeebodem, met inbegrip van de verschillende metalen bevattende knollen (metaalknollen)[160]. Het statuut van gemeenschappelijk erfgoed heeft als gevolg dat geen enkele staat soevereiniteit of soevereine rechten kan uitoefenen op het Gebied, of zich een deel ervan kan toe-eigenen. De rechten op de rijkdommen van het Gebied berusten bij de gehele mensheid[161]. De werkzaamheden in het Gebied worden uitgeoefend door een Internationale Zeebodemautoriteit, die wordt ingesteld door het Zeerechtverdrag[162].

Aangezien de Noordzee volledig is gelegen op de continentale plateaus van de omliggende kuststaten, is het regime van de diepzeebodem niet van toepassing en wordt hier verder niet op ingegaan[163].

10. Volle zee

De volle zee bestaat uit alle delen van de zee die niet zijn begrepen in de interne wateren, territoriale zee, de EEZ en de archipelwateren van een archipelstaat[164]. Hier geldt het

---

[155] Art. 2, § 2-3, VCP; art. 77, Zeerechtverdrag.
[156] SOMERS, E., *o.c.*, 166 (1997), MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 114 (1997); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 128 (1988), zie ook Advies R.v.St. 28 februari 1966, *Parl. St.* Kamer 1966-67, 471/1 en *Parl.St.* Kamer 1979-80, 627/12, waarin expliciet wordt gesteld dat het continentaal plat geen deel uitmaakt van het grondgebied van het Rijk, noch van een aangelande provincie of gemeenten, noch van het Belgisch openbaar domein.
[157] CARETTE, A., o.c., 30-32 (1997). Volgens VRANCKX wordt het continentaal plat zelfs gerekend tot het privaat domein (VRANCKX, A.W., *Notarieel administratief recht*, 3e uitgave, Brugge, Die Keure, 1982, 70). De auteur verwijst hiervoor naar bovengenoemde rechtspraak van de Raad van State waarin expliciet wordt gesteld dat het continentaal plat niet behoort tot het openbaar publiek domein en waaruit de auteur klaarblijkelijk heeft afgeleid dat het continentaal plat dan maar behoort tot het privaat domein.
[158] Art. 1, § 1, Zeerechtverdrag.
[159] Art. 136, Zeerechtverdrag; zie over het gemeenschappelijk erfgoedregime ook hoofdstuk 5.
[160] Art. 133, a, Zeerechtverdrag.
[161] Art. 137, § 1-2, Zeerechtverdrag.
[162] Art. 156 e.v., Zeerechtverdrag.
[163] Over het regime van de diepzeebodem, zie SOMERS, E., *o.c.*, 191-221 (1997).
[164] Art. 86, Zeerechtverdrag.

principe van de vrijheid van de volle zee voor alle staten[165], ook voor staten die geen zeekust hebben[166]. Deze vrijheid wordt uitgeoefend met inachtneming van de bepalingen van het Zeerechtverdrag en andere regels van internationaal recht. De vrijheid van de volle zee houdt onder meer in, de vrijheid van scheepvaart, overvliegen, visserij, het leggen van kabels en pijpleidingen[167], het bouwen van kunstmatige eilanden en wetenschappelijk onderzoek[168]. Geen enkele staat kan de volle zee onderwerpen aan zijn soevereiniteit[169]. De volle zee moet ook worden voorbehouden voor vreedzame doeleinden[170].

Inzake de rechtsbevoegdheid op volle zee is de algemene regel dat de vlaggenstaat bevoegd is[171]. De rechtsregels die gelden in de vlaggenstaat, zijn van toepassing op een schip en de personen die zich op het schip bevinden. De principiële rechtsbevoegdheid van de vlaggenstaat op volle zee is een regel van internationaal gewoonterecht, bevestigd in de Lotus-zaak[172]. *Van deze principiële bevoegdheid van de vlaggenstaat kan echter worden afgeweken.* Zo zijn in het Zeerechtverdrag uitzonderingen voorzien voor onder meer piraterij, de handel in verdovende middelen, slavernij, piraatzendschepen[173]. Ook het achtervolgingsrecht op volle zee is een belangrijke uitzondering[174]. Ter bescherming van de kustlijn of belangen die daarmee samenhangen, kan de kuststaat maatregelen nemen tegen verontreiniging of de dreiging daarvan na een ongeval op zee, waarvan redelijkerwijze kan worden verwacht dat deze zal leiden tot aanzienlijke schadelijke gevolgen[175]. In principe blijft de rechtsbevoegdheid van de vlaggenstaat ook gelden in het geval het schip in een vreemde haven aanmeert nadat een misdrijf werd gepleegd op volle zee. Uitzonderingen hierop zijn voorzien door het Zeerechtverdrag waarbij de havenstaat zekere bevoegdheden krijgt ingeval van een lozingsovertreding in volle zee[176].

Ook voor de naleving van de visserijwetgeving op volle zee is de vlaggenstaat principieel bevoegd. Dit wordt bevestigd in het Verdrag van 1993 voor de bevordering van internationale

---

[165] Cf. art. 87, Zeerechtverdrag.
[166] Art. 2, VVZ; art. 125, § 1, Zeerechtverdrag.
[167] Art. 2, VVZ; art. 87, Zeerechtverdrag.
[168] Art. 87, Zeerechtverdrag.
[169] Art. 2, VVZ; art. 89, Zeerechtverdrag.
[170] Art. 88, Zeerechtverdrag.
[171] Art. 6, § 1, VVZ; art. 92, § 1, Zeerechtverdrag. Over de rechtsbevoegdheid op volle zee, zie SOMERS, E., *o.c.*, 253-272 (1997); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 168-176 (1988).
[172] The Case of the S.S. Lotus, *PCIJ Series A* , No 10 (1927); zie hierover HERNDL, K., "The Lotus" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 3, 263-267.
[173] Art. 99-110, Zeerechtverdrag.
[174] Art. 111, Zeerechtverdrag.
[175] Art. 221, § 1, Zeerechtverdrag. Zie ook in dit verband de Interventieverdragen: Internationaal Verdrag betreffende maatregelen in volle zee in geval van een ongeval dat verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben (Interventieverdrag), Brussel, 29 november 1969, in 9 *ILM* 25 (1970) (goedgekeurd door de wet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972) en Protocol betreffende de maatregelen in volle zee in geval van verontreiniging door stoffen, andere dan oliën, Londen, 2 november 1973, in 13 *ILM* 605 (1974) (goedgekeurd door de wet van 6 augustus 1982, *BS* 28 oktober 1982). Zie ook de samenwerkingsovereenkomsten bij het bestrijden van verontreiniging op de Noordzee: Overeenkomst betreffende de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie, Bonn, 9 juni 1969, in 9 *ILM* 359 (1970) (ondertekend door België op 9 juni 1969, *BS* 23 oktober 1969, geen parlementaire goedkeuring vereist) en Overeenkomst inzake de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, Bonn, 13 september 1983, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.530 (goedgekeurd door de wet van 16 juni 1989, *BS* 28 december 1989); Internationaal Verdrag inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij olieverontreiniging, Londen, 30 november 1990, in 30 *ILM* 735 (1991) (OPRC-Verdrag).
[176] Zie art. 218, § 1, Zeerechtverdrag: "*Wanneer een schip zich vrijwillig in een haven of op een laad- of losplaats buitengaats van een Staat bevindt, kan die Staat een onderzoek doen en, wanneer het bewijsmateriaal zulks vereist, een rechtsvervolging instellen met betrekking tot enige lozing uit dat schip buiten de binnenwateren, de territoriale zee of exclusieve economische zone van die Staat in overtreding van van toepassing zijnde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie.*"; zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 370-374 (1997); SOMERS, E., *o.c.*, 389 (1997).

behouds- en beheersmaatregelen door vissersschepen op de volle zee[177]. Niettemin wordt in dit verdrag ook een zekere bevoegdheid voor de havenstaat gelaten. Wanneer een vissersvaartuig zich vrijwillig in de haven bevindt van een andere verdragspartij dan de vlaggenstaat, stelt de havenstaat, wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het betrokken vissersvaartuig is gebruikt voor activiteiten die de efficiëntie van de internationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden aantasten, de vlaggenstaat daarvan onmiddellijk in kennis. Partijen kunnen regelingen treffen over de uitvoering door de havenstaten van alle onderzoek dat nodig wordt geacht om vast te stellen of het vissersvaartuig inderdaad is gebruikt in strijd met hetgeen is bepaald in dit verdrag. Een andere uitzondering op de principiële bevoegdheid van de vlaggenstaat is terug te vinden in het Verdrag inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten[178]. Een havenstaat mag onder meer documenten inspecteren, visserijmateriaal en visvangst aan boord van visvaartuigen, wanneer visvaartuigen zich vrijwillig in zijn haven bevinden. Staten mogen ook maatregelen uitvaardigen waarbij aanlandingen worden verboden, indien vaststaat dat de vangst is gebeurd op een manier die de effectiviteit van subregionale, regionale of globale behouds- en beheersmaatregelen op volle zee ondermijnt[179].

In het Zeerechtverdrag wordt nog bijzondere aandacht besteed aan ingesloten of half-ingesloten zeeën. Onder een ingesloten of half-ingesloten zee wordt begrepen, een golf, bekken of zee, omgeven door twee of meer staten en met een andere zee of de oceaan verbonden door een nauwe doorgang of geheel of voornamelijk bestaand uit de territoriale zeeën en exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten[180]. Voorbeelden hiervan zijn de Noordzee, de Baltische Zee, de Middellandse Zee, de Zwarte Zee, de Zee van Okhotsk. *Aan de kuststaten die grenzen aan een dergelijke zee, wordt een samenwerkingsplicht opgelegd bij de uitoefening van de rechten en plichten ingevolge het Zeerechtverdrag.* Deze samenwerking kan onder meer bestaan uit het coördineren van het beheer, het behoud, de exploratie en exploitatie van de levende rijkdommen van de zee; het coördineren van de uitoefening van hun rechten en plichten ten aanzien van de bescherming en behoud van het mariene milieu; het coördineren van hun beleid inzake wetenschappelijk onderzoek en waar passend het ondernemen van gezamenlijke wetenschappelijke onderzoeksprogramma's[181]. Voor de Noordzee zijn er diverse verdragen inzake samenwerking, onder meer inzake de bestrijding van verontreiniging.

---

[177] Overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op volle zee te bevorderen, 24 november 1993, in 33 *ILM* 968 (1994); *PB L* 177, 16 juli 1996.
[178] Overeenkomst inzake de implementatie van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht van 10 december 1982 met betrekking tot het behoud en beheer van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende visbestanden, New York, 4 december 1995, in 34 *ILM* 1542 (1995) (voortaan verwijzing als Straddling stocks-Overeenkomst).
[179] Art. 23, § 2 en § 3, Straddling stocks-Overeenkomst.
[180] Art. 122, Zeerechtverdrag.
[181] Art. 123, Zeerechtverdrag.

II. JURIDISCHE BEGRIPSVERDUIDELIJKING VAN KUSTZONE

1. ALGEMENE OMSCHRIJVING VAN HET BEGRIP KUSTZONE

Ecologisch wordt de term kustzone soms gebruikt voor het gedeelte van de zee dat is gelegen boven het continentaal plat[182]. Meer algemeen wordt onder de kustzone verstaan, *een zone waarbij er een land/zee raakvlak is.* Het is dus een overgangszone, meer in het bijzonder, dat gedeelte van het land dat wordt beïnvloed door de nabijheid aan zee en dat gedeelte van de oceaan dat wordt beïnvloed door de nabijheid van land[183]. Het is een gebied waarin de processen, afhankelijk van de interactie tussen land en zee, het meest intens zijn[184].

Alhoewel de kustzone zich onderscheidt van andere gebieden door de beïnvloeding van zowel mariene als terrestrische milieus, bestaat er geen consensus inzake de zeewaartse en landwaartse afbakening ervan[185]. De zee/land-overgangszone bestaat uit twee assen, een as parallel met de kustlijn en een as loodrecht op de kust (on-/offshore). Inzake de afbakening van de eerste as (parallelle as) is er weinig discussie. Over de afbakening van de tweede as is er minder duidelijkheid. Aan de landzijde van deze as varieert de afbakening van het hele stroomgebied van rivieren tot de onmiddellijke nabije smalle strook op het strand. De zeewaartse begrenzing kan zich uitstrekken tot de uiterste grens van de rechtsbevoegdheid van een kuststaat (dit kan tot 200 zeemijl zijn in het geval er een exclusieve economische zone werd ingesteld)[186] of tot de uiterste grens van het continentaal plat[187]. Ongeacht de breedte van de afgebakende zone, omvat de kustzone steeds de intertidale en supratidale zones aan de waterlijn, die habitats omvatten zoals mangroves, slikken, schorren, stranden, duinen en koraalriffen.

In tegenstelling tot de mariene rechtsgebieden zoals die omschreven zijn in het internationaal zeerecht, is het begrip kustzone juridisch veel minder duidelijk. Nochtans is er, vooral recent, veelal sprake van het begrip kustzone in beleids- en juridische teksten.

2. BETEKENIS VAN HET BEGRIP KUSTZONE IN HET INTERNATIONAAL RECHT

Maar weinig verdragen gebruiken expliciet de term kustzone. Enkel in bepaalde van de UNEP-regionale zeeverdragen wordt de term kustzone gebruikt. Dit is het geval voor het Verdrag inzake samenwerking voor de bescherming en ontwikkeling van het mariene en kustmilieu van de West- en Centraal-Afrikaanse Regio[188]. Het geografisch toepassingsgebied van het verdrag omvat het mariene milieu, kustzones en daarmee verbonden binnenwateren (*related inland waters*) die vallen binnen de rechtsbevoegdheid van de staten van de West- en Centraal-Afrikaanse Regio. Er wordt echter geen verdere definitie gegeven van de term kustzones. Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en het kustgebied van de zuidoostelijke Stille Oceaan[189] is van toepassing in het zeegebied en de kustzone van

---

[182] Cf. hoofdstuk 1.
[183] PERNETTA, J. en ELDER, D., *o.c.*, 6 (1993).
[184] CLARK, R.J., *o.c.*, 1 (1995).
[185] LAMSON, C., *o.c.*, 282 (1991).
[186] OECD, *Coastal Zone Management. Integrated Policies*, Parijs, 1993, (126 p.), 22; zie ook CLARK, R.J., *o.c.*, 34 (1995).
[187] PERNETTA, J. en ELDER, D., *o.c.*, 6 (1993). Voor een overzicht van mogelijke afbakeningen van de kustzone, zie LAMSON, C., *o.c.*, 283-284 (1991).
[188] Convention for Co-operation in the protection and development of the marine and coastal environment of the West and Central African Region, Abidjan, 23 maart 1981, in 20 *ILM* 746 (1981).
[189] Convention for the protection of the marine environment and coastal area of the South-East Pacific, Lima, 12 november 1981, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.442; RUMMEL-BULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), *Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, Cambridge, Grotius Publications, 1991, Vol. 2, 130 (voortaan verwijzing als Lima-Verdrag).

de zuidoostelijke Stille Oceaan binnen het 200-mijls maritieme gebied van soevereiniteit en rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen en, voorbij dat gebied, binnen de volle zee, tot een afstand waarbinnen verontreiniging van de volle zee dat gebied kan aantasten[190]. Een ander UNEP-verdrag, het Verdrag inzake de bescherming, het beheer en de ontwikkeling van het mariene en kustmilieu van de Oost-Afrikaanse regio[191] gebruikt de term *kustmilieu*. Het verdragsgebied omvat het mariene en kustmilieu van dat deel van de Indische Oceaan gelegen binnen de Oost-Afrikaanse regio, dat valt onder de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen. De uitgestrektheid van het kustmilieu dat wordt begrepen in het verdragsgebied moet worden aangeduid in elk protocol bij het verdrag, rekening houdend met de doelstellingen van het desbetreffende protocol[192]. Tenzij anders wordt aangegeven in een protocol, omvat het verdragsgebied *niet* de interne wateren van de verdragspartijen. In een eerste protocol bij dit verdrag inzake de samenwerking bij de bestrijding van mariene verontreiniging in noodgevallen[193], wordt onder de Oost-Afrikaanse regio begrepen, het verdragsgebied zoals bedoeld in art. 2, a van het verdrag, evenals de kustgebieden van de verdragspartijen en hun interne wateren verbonden met het mariene en kustmilieu[194]. In een ander protocol inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora worden eveneens de kustgebieden en de interne wateren opgenomen in het toepassingsgebied[195].

De term kustzone wordt meer gebruikt in allerhande resoluties en verklaringen. Agenda 21 omvat in hoofdstuk 17 de maatregelen inzake de bescherming van oceanen, alle soorten zeeën, met inbegrip van ingesloten en half-ingesloten zeeën en kustgebieden. Luidens dit hoofdstuk vormt het mariene milieu - met inbegrip van de oceanen en alle zeeën en aanpalende kustgebieden - een integraal geheel. Eén van de programmagebieden die wordt voorgesteld in hoofdstuk 17, is het integraal beheer en de duurzame ontwikkeling van kust- en mariene gebieden, met inbegrip van de exclusieve economische zones. Een exacte afbakening van het begrip kustzone wordt hier niet gegeven.

Voor de Noordzee is er in de vierde Noordzeeverklaring sprake van *coastal* en *offshore areas*, maar wordt geen omschrijving daarvan gegeven. Wel erkennen de Ministers dat het mariene ecosysteem van de Noordzee een onderling afhankelijk geheel vormt, maar dat de bescherming ervan niettemin dient te gebeuren binnen het kader van de verschillende nationale, Europese en internationale wettelijke systemen. De Ministers zien twee niveaus van actie die gecoördineerd dienen te worden: de actie binnen de territoriale zee enerzijds, en anderzijds de actie binnen de rest van de Noordzee, waarvoor nieuwe vormen van samenwerking tussen Noordzeestaten vereist kunnen zijn[196].

Een Resolutie van de Raad van Europa inzake de bescherming van kustgebieden[197], geeft geen definitie of afbakening van de kustzone. Uit de maatregelen die worden vooropgezet in de Resolutie, kan worden afgeleid dat zowel het landgedeelte als het mariene gedeelte van de kustzone worden geviseerd. Zo zijn er onder meer maatregelen voorzien inzake stranden en duinen, maar zijn er tevens maatregelen inzake zeevisserij en dumping in zee. In twee

---

[190] Art. 1, Lima-Verdrag.

[191] Convention for the protection, management and development of the marine and coastal environment of the Eastern African region, Nairobi, 21 juni 1985, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.550; in RUMMEL-BULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), *o.c.*, 324 (1991) (voortaan verwijzing als Nairobi-Verdrag).

[192] Art. 2, a, Nairobi-Verdrag.

[193] Protocol concerning co-operation in combating marine pollution in cases of emergency in the Eastern African Region, Nairobi, 21 juni 1985, in RUMMEL-BULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), *o.c.*, 337 (1991) (voortaan verwijzing als Nairobi-Protocol inzake mariene verontreiniging).

[194] Art. 1, a, Nairobi-Protocol inzake mariene verontreiniging.

[195] Art. 1, a, Nairobi-Protocol.

[196] Verklaring van Esbjerg, I.5.

[197] Resolutie (73) 29 van de Raad van Europa van 26 oktober 1973 inzake de bescherming van de kustzone, in RÜSTER, B. en SIMMA, B., *o.c.*, Vol. VIII, 4038 (1976).

resoluties van de Raad van de Europese Unie inzake het beheer van de kustzones[198], wordt evenmin een definitie gegeven van kustzone. Een Aanbeveling van de OESO inzake integraal kustzonebeheer[199] geeft weliswaar zelf geen omschrijving van het begrip kustzone, maar verwijst wel naar een studie van de OESO, die als richtlijn dient te gelden bij de implementatie van deze resolutie. Deze studie geeft evenmin een vaste definitie van de kustzone. De kustzone kan een variëteit van land- en watergebieden omvatten, gaande van de EEZ, de territoriale zee, land tussen hoog en laagtij, getijrivieren, estuaria, baaien, barrière-eilanden, koraalriffen, havens, waterrijke gebieden, duinen, stranden, zeekliffen en kusthinterland. Er is evenwel een consensus dat de term kust een land/zee raakvlak inhoudt, met een as langsheen de kust en een as on/offshore. De afbakening van de kustzone hangt uiteindelijk af van de doelstellingen. Vanuit zowel functioneel als wetenschappelijk standpunt, zal de uitgestrektheid van de kustzone variëren naargelang de aard van het probleem. De grenzen van de kusten dienen zich uit te strekken zo ver landinwaarts en zo ver zeewaarts, als noodzakelijk om de beheersdoelstellingen te bereiken[200].

In de modelwet van de Raad van Europa inzake duurzaam beheer van de kustzones wordt de kustzone omschreven als een geografisch gebied dat zowel het maritiem als het terrestrisch deel van de kust omvat, met inbegrip van zoutwatermoerassen en waterrijke gebieden die in verbinding staan met de zee. De kustzone omvat minstens het geheel of een gedeelte van de territoriale zee samen met het maritiem publiek domein van de staat en de gebieden van de lokale overheden die grenzen aan de zee. De kustzone mag uitgebreid worden tot autoriteiten die grenzen aan estuaria en delta's stroomafwaarts vanaf de zoutwaterlimiet[201].

Het feit dat op internationaal vlak geen vaste definitie bestaat voor de kustzone wordt bevestigd in de Pan-European Code of Conduct for Coastal Zones van 1995 van de Raad van Europa. Dit blijkt ook uit de indicatieve omschrijving van de kustzone die in de code wordt gegeven: een gebied dat zowel de zee als het land omvat, van onbepaalde breedte, soms met inbegrip van het stroombekkengebied, afhankelijk van de grote variëteit van definities die momenteel in gebruik is.

3. BETEKENIS VAN HET BEGRIP KUSTZONE IN HET NATIONAAL RECHT

Er is geen universeel aanvaarde wettelijke definitie van de kustzone in de nationale wetgeving. De meeste staten hebben zelfs geen definitie van het begrip kustzone opgenomen in hun wetgeving. Alhoewel het gaat over een raakvlak land/zee, zijn de grenzen verschillend naargelang de doelstelling van de wetgeving of de geografische limieten van de bevoegdheid van de verschillende autoriteiten[202].

Bepaalde landen gaan de kustzone expliciet afbakenen in hun wetgeving. Een voorbeeld hiervan is de wetgeving van de Verenigde Staten. De federale Coastal Zone Management Act (CZMA) van 1972[203] omschrijft de kustzone als de kustwateren en de aangrenzende kustlijn, die elkaar sterk beïnvloeden en in de nabijheid gelegen van de kustlijn van de

---

[198] Resolutie 92/C 59/01 van de Raad van 25 februari 1992 betreffende het toekomstige beleid van de Gemeenschap met betrekking tot de Europese kustzone, *PB C* 59, 6 maart 1992; Resolutie 94/C 135/02 van de Raad van 6 mei 1994 betreffende een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzones, *PB C* 135, 18 mei 1994.

[199] Recommendation of the Council on Integrated Coastal Zone Management, aangenomen door de Raad op de 787ste zitting op 23 juli 1992, in OECD, *o.c.*, 7-8 (1993).

[200] OECD, *o.c.*, 22 (1993).

[201] Art. 1, Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones.

[202] BALLINGER, R., SMITH, H. en WARREN, L., "The Management of the Coastal Zone of Europe" in *Ocean and Coastal Management* (45-85) 71 (1994).

[203] Coastal Zone Management Act 1972, as amended through P.L. 104-150, The Coastal Zone Protection Act 1996; tekst wet op internet http://www.ocrm.noaa.gov/czm/czm_act.html.

verschillende kuststaten, met inbegrip van eilanden, intertidale gebieden, waterrijke gebieden, zoutmoerassen en stranden. Landwaarts strekt de zone zich enkel uit in zover noodzakelijk om het kustland te controleren dat een directe en belangrijke impact heeft op het kustwater. Zeewaarts strekt de kustzone zich uit tot de uiterste grens van de territoriale zee ("*the outer limit of the outer limit of State title and ownership...*"[204]). Van de kustzone uitgesloten, is land waarvan het gebruik bij wet is toegewezen aan de federale overheid, voor de controle van geografische gebieden die kwetsbaar zijn voor de stijging van het zeeniveau[205]. In tegenstelling tot de zeewaartse begrenzing, die vastligt op de uiterste grens van de territoriale zee, is er geen vaste begrenzing van de inlandse begrenzing van de kustzone. Deze begrenzing wordt overgelaten aan de individuele staten, afhankelijk van geografische en andere overwegingen.

Een ander voorbeeld is de Resource Management Act 1991[206] van Nieuw-Zeeland, waarin sprake is van *kustmilieu* (*coastal environment*) en van het *mariene gedeelte van de kustzone* (*coastal marine area*)[207]. Van *coastal environment* wordt geen definitie gegeven. In rechtspraak[208] werd echter vastgesteld dat onder kustmilieu dient te worden begrepen, een milieu waarin de kust een belangrijk deel of element vormt. Dit zal verschillen van plaats tot plaats en afhankelijk zijn van de positie vanwaar een plaats wordt bezien. In de wet wordt wel een definitie gegeven van *coastal marine area*[209].

Soms wordt ervoor geopteerd om geen expliciete afbakening te geven van de kustzone, maar de afbakening afhankelijk te stellen van de beleidsdoelstellingen. Dit is bijvoorbeeld het geval met de federale beleidsverklaring inzake de kustzone in Australië[210]. Er wordt uitgegaan van de consensus dat de term kust verband houdt met de land/zee overgang. Veelal is er onenigheid over de uitgestrektheid van de zone zeewaarts en landwaarts. Aangezien de beleidsverklaring geen wettelijke beheersinitiatieven voorstelt, is de noodzaak om tot strikt afgelijnde grenzen te komen, niet nodig. Het is echter vanzelfsprekend dat de aandacht gaat naar de kustlijn (*shoreline*), kustwateren en eilanden, estuaria en andere getijdenwateren, waterrijke gebieden aan de kust en het land onmiddellijk grenzend daaraan. Voor de doelstellingen van de acties van de Commonwealth, strekken de grenzen van de kustlijn zich uit zover zeewaarts en zover landwaarts als nodig wordt geacht om de doelstellingen van het kustzonebeleid te bereiken, met bijzondere aandacht voor het raakvlak land/zee[211].

---

[204] Met de buitenste grens wordt de buitengrens van de territoriale zee bedoeld, die sinds 1988 12 zeemijl bedraagt. De territoriale zee valt algemeen onder de bevoegdheid van de federale overheid (met uitzondering van de eerste drie zeemijl van de territoriale zee die toebehoort aan de deelstaten).

[205] Sec. 304, Coastal Zone Management Act 1972.

[206] Zie hierover NOLAN, D.A., "New Zealand's Approach to Coastal Zone Management" in THOMAS, P. (Ed.), *Water Pollution. Law and Liability*, Londen, Graham & Trotman, 1993, 283-318.

[207] Sectie 6, Resource Management Act 1991.

[208] Northland Regional Planning Authority v Whangarei County; zie NOLAN, D.A., *o.c.*, 290 (1993).

[209] De *coastal marine area* wordt omschreven als "*the area of the foreshore and seabed-*

(a) Of which the seaward boundary is the outer limit of the territorial sea;

(b) Of which the landward boundary is the line of mean high water springs, except that where that line crosses a river, the landward boundary at that point shall be whichever is the lesser of-

(i) One kilometre upstreams from the mouth of the river; or

(ii) The point upstream that is calculated by multiplying the width of the river mouth by 5." (Sectie 2, Resource Management Act 1991).

[210] Living on the Coast - The Commonwealth Coastal Policy; tekst op internet: http://www.environment.gov.au/portfolio/esd/coast_marine/coastal_policy/cst_con.html.

[211] Commonwealth Coastal Policy, 1.3.

De meeste landen van de Europese Unie hebben geen algemene juridische definitie van de kustzone. Dit is het geval voor Duitsland[212], het Verenigd Koninkrijk[213], Frankrijk[214], Portugal[215], Italië[216], Denemarken[217] en Finland[218]. In verschillende landen wordt wel een deel van de kustzone omschreven. Zo wordt bijvoorbeeld in de Finse wetgeving de *shore area* omschreven. Uit Italiaanse wetgeving kan worden afgeleid dat de kustzone elke zone is binnen 300 meter van de laagwaterlijn. In Groot-Brittannië is er geen duidelijke afbakening van de kustzone. In de Policy Planning Guidance - Coastal Planning wordt de kustzone omschreven als de zone die zich uitstrekt zeewaarts en landwaarts van de kustlijn en waarvan de grenzen worden bepaald door de geografische uitgestrektheid van natuurlijke kustprocessen en de menselijke activiteiten die verband houden met de kust[219]. De begrenzing is afhankelijk en verschillend naargelang verschillende wetgevingen en bevoegde overheden. Zo worden intergetijdengebieden wettelijk omschreven als de *foreshore*. De begrenzing van de *foreshore* is de gemiddelde hoog- en laagwaterlijn en vormt aldus een variabele grens[220]. Ook in Ierland wordt een omschrijving gegeven van de *foreshore* en van de *seashore*[221].

De Franse Wet van 3 januari 1986 inzake het beheer, de bescherming en het waarderen van de kustzone[222] geeft geen afbakening van de kustzone. De kustzone wordt omschreven als een geografische entiteit die een specifiek beleid noodzaakt inzake beheer en bescherming ervan[223]. De Wet van 1986 geeft wel een omschrijving van wat moet worden verstaan onder *kustgemeenten* (*communes littorales*). Dit zijn de gemeenten die grenzen aan de zee, zoutwatermeren en binnenmeren met een oppervlakte van meer dan 1.000 ha, alsook de gemeenten die grenzen aan estuaria of delta's die zijn gesitueerd boven de grens van zoutwaterinstroming, indien deze niettemin deelnemen aan het economische of ecologische systeem van de kustzone[224]. De wet kan dus ook van toepassing zijn in gemeenten die niet onmiddellijk grenzen aan de zee. Deze uitgebreide definitie in de wet komt tegemoet aan geografische en ecologische realiteiten, door geen rekening te houden met overwegingen inzake administratieve of wettelijke grenzen[225].

---

[212] REHBINDER, E;, "Legal aspects of integrated management of coastal zones in Germany" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[213] GIBSON, J., "National Report: United Kingdom" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[214] GHEZALI, M., "Rapport national de la France sur l'amènagement et la gestion integrée des zones cotières" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[215] PEREIRA REIS, J., "Rapport national du Portugal" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[216] AMATO, A., "Report for Italy" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[217] ANKER, H., "Coastal zones - Denmark" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[218] NORDBERG, L., "Report for Finland" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[219] KING, J., "Beyond the Shoreline. The Marine Estate", *MP* (457-463) 459 (1994).
[220] GIBSON, J., "Coastal Zone Planning Law. Role of law in management of the coastal zone in England and Wales", *MP* (118-129) 119 (1993).
[221] Art. 1, Foreshore Act van 1933; zie MAC NIOCAILL, R., "Rapport Irlandais" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).
[222] Loi n° 86-2 - Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral; tekst in LAMARQUE, J., *Code de l'environnement*, Dalloz, 1994, 564-572; zie over deze wet FOSTER, M., "Current legal developments. France. New legislation on littoral zone management and protection", *IJECL* 309-311 (1986); Société Française pour droit de l'environnement, *La Loi "Littoral". Loi du 3 janvier 1986 relative à l'amènagement , la protection et la mise en valeur du littoral*, Parijs, Economica, 1987, 388p.
[223] Art. 1, Loi n° 86-2.
[224] Art. 2, Loi n° 86-2.
[225] PRIEUR, M., "A Step towards Comprehensive Programmes for Coastal Areas in France", *IJECL* (158-163) 159 (1988).

Bepaalde landen geven geen definitie van het begrip kustzone, maar zien de kustzone, of althans een deel ervan gezien als behorend tot het openbaar maritiem domein. Een voorbeeld hiervan is de Franse Wet van 28 november 1963 inzake het publiek maritiem domein[226]. Tot het openbaar maritiem domein behoren:

- de bodem en ondergrond van de territoriale zee. Dit doet echter geen afbreuk aan de rechten en de acties uitgeoefend door de administratie in het kader van de bevoegdheden waarover zij beschikken in de territoriale zee;
- de toekomstige aanslibbingen en drooglegginge n en, tenzij anders is aangegeven, de terreinen die kunstmatig zijn onttrokken aan de vloed[227].

De bodem en ondergrond van de territoriale zee strekken zich 12 zeemijl uit vanaf de basislijn[228]. Verder kunnen in het publiek maritiem domein worden opgenomen, de aanslibbingen en drooglegginge n van de zee die tot het privaat domein van de staat behoren[229]. Het water van de zee zelf blijft een *res communis*. Het gebied gelegen boven de getijdenlimiet maakt geen deel uit van het openbaar domein, maar kan toebehoren aan de staat, lokale autoriteiten of privé-personen. Een ander voorbeeld is de Spaanse wet van 1988 inzake de kust, waarin het openbaar domein van de kust bestaat uit de stranden, met inbegrip van de duinen, de *foreshore*, met inbegrip van waterrijke gebieden, de interne wateren, de territoriale zee, de natuurlijke rijkdommen van de economische zone en het continentaal plat[230]. Dit laatste strook echter niet met het internationaal zeerecht, aangezien noch de EEZ, noch het continentaal plat kunnen worden beschouwd als behorende tot het staatsgebied van de kuststaat.

Ook in de Belgische wetgeving is er geen expliciete definitie van de kustzone terug te vinden[231]. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt een definitie gegeven van de zeegebieden: deze omvatten de territoriale zee, de EEZ en het continentaal plat[232]. De afbakening van deze gebieden kwam al aan bod bij het overzicht van de mariene rechtsgebieden.

De toepassing van het Belgisch Kustreglement is van toepassing in de Belgische territoriale zee, in de havens en op de stranden van de Belgische kust[233]. Dit reglement geeft ook een omschrijving van wat in dit reglement moet worden begrepen onder de territoriale zee, de havens en de stranden[234].

Voor het landgedeelte van de kustzone, zijn er ook in andere wetgeving nog enkele afbakeningen van deelgebieden van de kustzone, zoals van de stranden en de polders. Zo worden in het KB van 5 oktober 1992[235] de zeewering, het zeestrand en de waterwegen die worden beheerd door de Afdeling Waterwegen Kust afgelijnd. Het KB van 23 januari 1958[236] bakent de gebieden af die onder de polderwetgeving vallen.

---

[226] Loi n° 63-1178 relative au domeine public maritime; in LAMARQUE, J., *o.c.*, 544-547 (1994).
[227] Art. 1, Loi n° 63-1178.
[228] Art. 1, Décret n° 66-413 van 17 juni 1966, gewijzigd bij Décret n° 72-612 van 27 juni 1972; tekst in LAMARQUE, J., *o.c.*, 547-551 (1994).
[229] Art. 2, Loi n° 63-1178.
[230] SUAREZ DE VIVERO, J.L. en FRIEYRO, M.C., "The Role of Marine Protected Areas in the Spanish Marine Policy" in SALMAN, A.H.P.M., LANGEVELD, M.J. en BONAZOUNTAS, M. (Eds.), *Coastal Management and Habitat Conservation*, Leiden, EUCC, 1996, Vol. II, (259-268), 260-261.
[231] CLIQUET, A., "National report for Belgium" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000, 23p. (nog niet gepubliceerd).
[232] Art. 2, 1°, Wet mariene milieu.
[233] Art. 1, Belgisch Kustreglement.
[234] Art. 2, Belgisch Kustreglement.
[235] KB van 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest, *BS* 6 november 1992.
[236] KB van 23 januari 1958 houdende bepaling van de datum waarop de wet betreffende de wateringen en de wet betreffende de polders in werking treden, en houdende afbakening van de polderzones, *BS* 5 februari 1958.

Hierna wordt voor dit proefschrift begrepen onder de *Belgische kustzone, voor wat het mariene gedeelte betreft, de zeegebieden onder Belgische bevoegdheid (territoriale zee, continentaal plat en EEZ) en voor wat het landgedeelte betreft, de zone op het land die wordt beïnvloed door de nabijheid van het land (zijnde de stranden, slikken en schorren, duinen en maritieme polders)*. Aangezien de nadruk in dit proefschrift echter ligt op het mariene natuurbehoud, zal de wetgeving die wordt besproken in deel III vooral gaan over het mariene gedeelte van de kustzone en over de strook die onmiddellijk grenst aan de mariene gebieden (de intergetijdenzone, de stranden, slikken en schorren en duinen).

III. BEVOEGDHEIDSVERDELING IN DE BELGISCHE KUSTZONE

Verschillende actoren zijn betrokken bij het totstandkomen of uitvoeren van het natuurbeleid in de Belgische kustzone. Het natuurbeleid in het mariene en kustzonemilieu wordt in de eerste plaats in belangrijke mate beïnvloed door het internationaal recht. De totstandkoming gebeurt veelal onder de impuls van een internationale organisatie (zoals de VN, de Raad van Europa of de Europese Gemeenschap). Voor bepaalde aspecten is de bevoegdheid gedeeltelijk overgedragen aan een supranationale organisatie (b.v. de EG-visserijbevoegdheid). Ook niet-gouvernementele organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen bij de totstandkoming van het natuurbeleid[236]. Het internationaal recht komt aan bod in deel III, evenals de eventuele beperkingen voor de nationale kuststaat om unilaterale natuurbehoudsmaatregelen uit te vaardigen in de kustzone.

Sinds het proces van de staatshervorming, moet in België niet alleen rekening worden gehouden met de federale overheid, maar tevens met de gewestelijke overheden[237]. Hierna volgt een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest. Deze bevoegdheidsverdeling is immers bepalend voor de natuurbehoudswetgeving in de Belgische kustzone. Binnen de federale en gewestelijke overheid zijn verschillende diensten belast met diverse aspecten van belang voor de kustzone. Voorts worden ook door de gedecentraliseerde overheden veelal uitvoerende taken uitgeoefend. Deze bevoegdheidsstructuur kan een geïntegreerd natuurbeleid in de kustzone bemoeilijken. Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste knelpunten. In deel III wordt meer in detail gekeken naar de mate waarin de wetgeving van de federale overheid en het Vlaamse Gewest onderling compatibel is en, of er eventueel lacunes of tegenstrijdigheden zijn.

1. BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN DE FEDERALE EN DE VLAAMSE OVERHEID

1.1. TERRITORIALE BEVOEGDHEIDSVERDELING

Zowel de Grondwet als art. 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980[238], delen het Belgische grondgebied in volgens de provinciale grenzen. Het grondgebied van het Vlaamse Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen. Onder het grondgebied van de in art. 2 genoemde provincies en administratieve arrondissementen wordt verstaan, het grondgebied zoals dit bestond op 1 oktober 1979. Dit houdt in dat de grenzen van het Vlaamse Gewest zeewaarts eindigen aan de provinciegrens van West-Vlaanderen. De provinciegrens van West-Vlaanderen wordt begrensd door de basislijn, zijnde de nullijn van de kust of de laagwaterlijn van gemiddeld

---

[236] Zie over internationale organisaties inzake de bescherming van de Noordzee: MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 131-147 (1997). Zie algemeen over de rol van internationale organisaties bij het milieurecht: INGELAERE, F., LAVRYSEN, L. en VANDEN BILCKE, C., *Inleiding tot het internationaal en Europees milieurecht*, Brussel, Story Scientia, 1992, 210p.; LAVRYSEN, L. en MAES, F., "Institutioneel kader voor duurzame ontwikkeling en milieubeleid" in MAZIJN, B. (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 1999 143-179; SOROOS, M., "Global Insititutions and the Environment: An Evolutionary Perspective" in VIG, N. en AXELROD, R. (Eds.), *The Global Environment. Insititutions, Law and Policy*, Londen, Earthscan Publications, 1999, 27-51; AXELROD, R. en VIG, N., "The European Union as an Environmental Governance System" in VIG, N. en AXELROD, R. (Eds.), *The Global Environment. Insititutions, Law and Policy*, Londen, Earthscan Publications, 1999, 72- 97; WERKSMAN, J. (Ed.), *Greening International Institutions*, Londen, Earthscan Publications, 1996, 334p.

[237] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 117-131 (1997).

[238] Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, gewijzigd door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988, *BS* 13 augustus 1988; de Bijzondere Wet van 12 januari 1989, *BS* 14 januari 1989 en de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *BS* 20 juli 1993 (voortaan verwijzing als Bijzondere Wet van 1980).

laag laagwaterspring (GLLWS) zoals aangegeven op de zeekaarten opgemaakt door de Hydrografische Dienst van de kust te Oostende[239].

De bevoegdheden van het Vlaamse Gewest zijn bijgevolg ratione loci begrensd door de basislijn, waardoor het automatisch uitoefenen van territoriale bevoegdheden door het Vlaamse Gewest in de Noordzee in principe is uitgesloten. Luidens de Raad van State is enkel de federale overheid bevoegd over de relevante delen van de Noordzee (territoriale zee, continentaal plateau enz.), *tenzij* duidelijk afwijkende wetten, bevoegdheden toekennen aan het Vlaamse Gewest en dit met betrekking tot hun exclusieve bevoegdheden[240]. Deze wetten werden tot op heden in beperkte mate uitgevaardigd, met name de gewestelijke bevoegdheden in art. 6, § 1, X van de Bijzondere Wet van 1980[241], met betrekking tot het uitvoeren van activiteiten en werken in de territoriale zee en het continentaal plat die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden op het vlak van de waterwegen en hun aanhorigheden, de havens en hun aanhorigheden, de zeewering, de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee. Deze bevoegdheden houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plateau de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden.

1.2. MATERIËLE BEVOEGDHEIDSVERDELING

Als gevolg van de Bijzondere wet van 1980, zijn de gewestelijke bevoegdheden[242]:

"*I. Wat de ruimtelijke ordening betreft:*
1° De stedebouw en de ruimtelijke ordening;
7° De monumenten en de landschappen;
II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:
1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
2° Het afvalstoffenbeleid;
3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming
4° De waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.
De federale overheid is echter bevoegd voor:
1° Het vaststellen van de productnormen;
2° De bescherming tegen de ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;
3° De doorvoer van afvalstoffen.
III. Wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft:
1° De ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;
2° De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;
5° De jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;
6° De visvangst;
7° De visteelt;
V. Wat het landbouwbeleid betreft:

---

[239] Cf. art. 2, Belgisch Kustreglement.
[240] Cf. Advies R.v.St., *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 3: cf. Memorie van Toelichting bij de Bijzondere Wet van 1980, *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 5.
[241] Ingevoegd door art. 4, § 12 van de Wet van 8 augustus 1988, *BS* 13 augustus 1988.
[242] Art. 6 § 1, Bijzondere Wet van 1980.

5° De toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud.

VI. Wat de economie betreft:

5° De natuurlijke rijkdommen.

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

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;

3° de havens en hun aanhorigheden;

4° de zeewering;

5°de dijken;

9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden".

De visvangst, waarvan sprake in art. 6, § 1, III, 6°, slaat enkel op de riviervisserij. De zeevisserij is tot dusver een bevoegdheid gebleven van de nationale overheid. De visteelt werd wel overgeheveld naar de bevoegdheid van de Gewesten. De Memorie van Toelichting bij de bijzondere wet wijst er op dat "*de nationale bevoegdheid voor de zeevisserij wordt behouden, uitgezonderd wat de steun betreft aan deze economische activiteit*". Door het regeerakkoord van 5 april 2000 inzake de federalisering van de landbouw en de buitenlandse handel zal ook de zeevisserij tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren[243]. Dit zal ook een aanpassing van andere wetgeving vergen. Zo moet bijvoorbeeld het beperken van de zeevisserij in de mariene reservaten gebeuren door een gezamenlijk voorstel van de federale minister van leefmilieu en de federale minister bevoegd voor landbouw[244]. Dit overleg zal, als gevolg van de federalisering, voortaan moeten gebeuren met een Vlaamse minister, op grond van een federale wet.

Inzake de bevoegdheid van de gewesten voor de natuurlijke rijkdommen[245], heeft de Raad van State opgemerkt dat bevoegdheden inzake exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat aan een gewest *kunnen* worden toegekend. De Regering was echter van mening dat, omwille van de internationale aansprakelijkheid, toezicht van de nationale overheid noodzakelijk bleef. Het toekennen van bevoegdheden over de territoriale zee en het continentaal plat inzake exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben, werd buiten de bijzondere wetten van '80 en '88 gehouden. De bedoeling was om hiervoor een afzonderlijk wetsontwerp op te stellen, maar dit is tot nu toe niet gebeurd. Dit heeft tot gevolg dat de bevoegdheden van de gewesten inzake natuurlijke rijkdommen beperkt blijven tot hun grondgebied en zich dus niet uitstrekken over de territoriale zee, het continentaal plat of de EEZ.

Op basis van art. 35 van de Gecoördineerde Grondwet is de federale overheid maar bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De gemeenschappen en gewesten zijn bevoegd voor de overige aangelegenheden (residuaire bevoegdheden). Voorwaarde is echter dat de federale bevoegdheden worden vastgelegd in een bijzondere wet. In afwachting daarvan behoudt de federale overheid de residuaire bevoegdheden. Voor wat leefmilieu betreft, blijft

[243] Cf. Persbericht van 5 april 2000, verslag van de vergadering van de Ministerraad van 5 april 2000.
[244] Cf. art. 8, iv, Wet mariene milieu.
[245] Art. 6, § 1, VI, 5°, Bijzondere Wet van 1980.

de federale overheid onder meer bevoegd voor de bescherming tegen ioniserende stralingen en het radioactief afval; de doorvoer van afval; het vaststellen van productnormen; de bescherming van de Noordzee; de civiele bescherming (rampenbestrijding) en wetenschappelijk onderzoek in het kader van internationale programma's of bij het overschrijden van de belangen van de gewesten[246].

Tabel 8: Territoriale en materiële bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest

Federale staat	Vlaamse Gewest
Territoriale bevoegdheidsverdeling	
territoriale zee continentaal plat EEZ	interne wateren landgedeelte tenzij bijzondere wet: ook in zee!
Scheidingslijn: basislijn	
Materiële bevoegdheidsverdeling	
natuurbehoud in zee milieubescherming in zee ontginning natuurlijke rijkdommen in zee scheepvaart defensie civiele bescherming en politie landbouw (zeevisserij)	natuurbehoud op het land milieubescherming op het land economische steun aan zeevisserij zeewering havens in zee: loodsdiensten bebakeningsdiensten sleepdiensten baggeren

Door de laatste fase van de staatshervorming werd tevens een wijziging doorgevoerd inzake de internationale betrekkingen van gemeenschappen en gewesten[247]. Deze wijziging heeft een dubbel doel: enerzijds het vastleggen van de autonomie van de deelstaten om binnen de perken van hun bevoegdheid de internationale samenwerking te regelen en anderzijds het veiligstellen van de coherentie in het Belgische buitenlandse beleid[248].

Door het nieuwe art. 167 van de Gecoördineerde Grondwet, wordt verdragssluitende bevoegdheid toegekend aan de gemeenschappen en de gewesten. Art. 167, § 1 van de Grondwet bepaalt: "*De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten 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*". De Koning sluit de verdragen, uitgezonderd deze die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschaps- en gewestregeringen behoren. Deze verdragen

[246] LAVRYSEN, L., *et al.*, *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen. Deel V. Juridische instrumenten. Wetenschappelijk verslag*, Gent, Centrum voor Milieurecht, 13 juli 1994, 11.
[247] Titel IV, Grondwet en Bijzondere Wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 8 mei 1993.
[248] MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, (276p.), 228-242.

hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen[249]. In de praktijk geeft deze procedure aanleiding tot een aanzienlijke vertraging bij de uiteindelijke ratificatie van zogenaamde *gemengde* verdragen door België.

Voor het sluiten van verdragen zijn er drie mogelijkheden:
- de Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor gemeenschaps- of gewestregeringen bevoegd zijn;
- de gemeenschaps- en gewestregeringen sluiten, ieder wat hen betreft, de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Raad bevoegd is;
- een derde mogelijkheid bestaat uit het sluiten van *gemengde* verdragen. Dit zijn verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen of gewesten bevoegd zijn. De federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten hebben op 8 maart 1994 een samenwerkingsakkoord gesloten met de regelen voor het sluiten van gemengde verdragen[250].

De goedkeuring van de verdragen gebeurt door de Kamers of door de bevoegde Raden of indien het gaat over een gemengd verdrag, door Kamers en Raden.

Inzake de vertegenwoordiging van België in internationale organisaties werden verschillende samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Over de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de Europese Unie werd op 8 maart 1994 een samenwerkingsakkoord afgesloten[251]. De vertegenwoordiging in internationale organisaties wordt geregeld door een kaderakkoord van 30 juni 1994[252]. Voor het voeren van een rechtsgeding voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil, werd eveneens een samenwerkingsakkoord afgesloten[253].

Specifiek ten aanzien van de vertegenwoordiging in internationale organisaties die zich bezighouden met het leefmilieu, natuurbehoud en duurzame ontwikkeling, werd een samenwerkingsakkoord gesloten inzake het internationaal milieubeleid[254]. Door het Samenwerkingsakkoord wordt, in het kader van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu en de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, een permanente werkgroep opgericht, het *Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid* (CCIM)[255]. Het CCIM is onder meer belast met het voorbereiden van standpunten die dienen ingenomen te worden door de Belgische delegaties bij internationale organisaties (de Raad van de Europese Unie uitgezonderd), evenals in organen opgericht door verdragen en internationale ministeriële conferenties. Voorts behoort het tot de taken van de CCIM, om overleg te plegen, teneinde te komen tot een gecoördineerde uitvoering van de aanbevelingen en beslissingen van internationale organisaties. Het Comité staat ook in voor het voorbereiden van vergaderingen van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, wat de agendapunten betreft die binnen het toepassingsgebied van het Samenwerkingsakkoord vallen. Het Comité oefent toezicht uit op het verzamelen van gegevens, teneinde te kunnen antwoorden op vragen naar informatie uitgaande van internationale organisaties en gemeenschappelijke rapporten op te stellen ten

[249] Art. 167, § 2, GW.
[250] Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, *BS* 17 december 1996.
[251] Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *BS* 17 november 1994.
[252] 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, *BS* 19 november 1994.
[253] Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil, *BS* 1 december 1994.
[254] Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid, *BS* 13 december 1995 (voortaan verwijzing als Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995).
[255] Art. 1, Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995.

behoeve van internationale organisaties. In het Samenwerkingsakkoord wordt voorts de samenstelling van het CCIM bepaald, evenals de procedure voor de werking ervan. Zo neemt het Comité beslissingen bij consensus. Bij afwezigheid van een consensus wordt de zaak op ministerieel niveau beslecht door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu.

2. BEVOEGDE DIENSTEN[256]

2.1. FEDERALE STAAT

Bij de federale overheid zijn diverse ministeries bevoegd voor deelaspecten van het beleid in het mariene milieu. Voor het natuurbehoud is het belangrijkste ministerie het *Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu*. De Minister voor leefmilieu is bevoegd voor het beleid inzake de bescherming van het mariene milieu, het toezicht en de controle op de vervuiling van de zee en het geïntegreerd kustzonebeheer, met inbegrip van de wetgeving, de reglementering en de uitvoering, het opstellen en uitvoeren van de begroting, de internationale samenwerking en de samenwerking met Gemeenschappen en Gewesten inzake milieu[257]. De Minister is belast met de uitvoering van verschillende artikelen in de Wet ter bescherming van het mariene milieu.

De *Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium* (BMM), deel uitmakend van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN),[258] vervult voor België een aantal belangrijke taken inzake het beheer en de bescherming van het mariene milieu, in het bijzonder de Noordzee. Op vlak van natuurbehoud, heeft BMM onder meer een coördinerende rol bij het interventienetwerk om vogels en zeezoogdieren die aan de kust aanspoelen of in netten terechtkomen, te verzamelen en te bestuderen. Voorts is BMM op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu bevoegd voor toezicht en controle op de naleving van deze wet[259].

Het *Ministerie van Verkeerswezen* (Bestuur Maritieme Zaken en Scheepvaart) is bevoegd voor de regeling van de scheepvaart en de uitvoering van verdragen dienaangaande (IMO-verdragen). Dit Ministerie is voorts bevoegd voor de preventie van verontreiniging van het mariene milieu afkomstig van schepen.

De bevoegdheid voor rampenbestrijding ligt bij het *Ministerie van Binnenlandse Zaken*, en meer bepaald de *Civiele Bescherming*. De Civiele Bescherming is bevoegd voor het bestrijden van olieverontreiniging. Zij beschikt over beperkte bestrijdingsmiddelen. Zij beschikt echter niet over hulpmiddelen op zee[260]. De *Scheepvaartpolitie* verricht controle op de scheepvaart (patrouilles in de havens, rivieren en territoriale zee) en verricht administratieve controle op zeeschepen. De Scheepvaartpolitie is ook belast met het toezicht op de toepassing van de Wet ter bescherming van het mariene milieu en van diverse visserijwetten[261].

---

[256] Zie CLIQUET, A., VERCRUYSE, J. en MAES, F., *Juridische inventarisatie van de kustzone in België*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, (Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), Universiteit Gent, januari 2000, (107p.), 8-21.

[257] Art. 5, KB van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, *BS* 7 september 1995.

[258] KB van 29 september 1997 houdende overdracht van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium naar het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, *BS* 4 november 1997.

[259] Cf. art. 43, Wet mariene milieu.

[260] *Bonn Agreement Counter Pollution Manual*, B2/B/87-1, 1. De federale overheid heeft inmiddels een studie laten uitvoeren inzake de uitbouw van nationale middelen ter bestrijding van olie op zee. In deze studie (uitgevoerd door ECOLAS), werd aanbevolen om een reeks oliebestrijdingsmiddelen aan te schaffen (zoals booms, skimmers, opslagtanks en sproeiarmen). Binnen de nieuwe legislatuur werd een eerste budget van 100 miljoen fr. vastgelegd om tot de aankoop van deze middelen over te gaan (mededeling van R. Schallier, BMM).

[261] Cf. CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 10, noot 20 (2000).

De *Marine van het Ministerie van Landsverdediging* verleent logistieke ondersteuning aan BMM voor wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd op zee. De Marine fungeert tevens als nationaal contactpunt voor de bestrijding van olieverontreiniging op volle zee en in het Schelde-estuarium (in het kader van de Overeenkomst van Bonn)[262]. Het bestrijden van olieverontreiniging in zee gebeurt door de Marine[263]. De Marine is belast met visserijwacht en heeft aldus een controlerende bevoegdheid inzake visserij[264]. De Marine heeft een algemene politionele bevoegdheid op zee (b.v. voor drugscontrole). De gemandateerde officieren en onderofficieren van de Marine zijn bevoegd voor toezicht en controle op de naleving van de Wet ter bescherming van het mariene milieu[265].

Het *Ministerie van Middenstand en Landbouw* is belast met het toezicht op de bescherming van de biologische rijkdommen van de zee (Bestuur van het Landbouwbeleid, Dienst Zeevisserij). De ambtenaren en agenten van de Dienst Zeevisserij[266], aangeduid door de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft, zijn bevoegd voor toezicht op de naleving van diverse visserijwetten[267]. De ambtenaren van de Dienst Zeevisserij zijn bevoegd voor controle en toezicht op de naleving van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, voor zover het inbreuken betreft die betrekking hebben op de visserij[268]. Het Departement Zeevisserij, dat deel uitmaakt van het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek (ressorterend onder het Ministerie van Middenstand en Landbouw) is belast met visserijonderzoek en kwaliteitsonderzoek.

Het *Ministerie van Economische Zaken* (Bestuur Kwaliteit en Veiligheid) is bevoegd voor de reglementering en het toekennen van vergunningen in verband met de exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat[269]. De ambtenaren en agenten, aangeduid door de Minister van Economische Zaken zijn bevoegd voor het toezicht en controle op de naleving van de bepalingen van de Wet ter bescherming van het mariene milieu[270].

2.2. Vlaamse Gewest

Van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is vooral het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN) van belang voor de kustzone. Het Departement Leefmilieu en Infrastructuur is ingedeeld in vijf administraties: Wegen en Verkeer; Waterwegen en Zeewezen (AWZ); Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL); Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen (AROHM); Ondersteunende Studies en Opdrachten.

---

[262] *Bonn Agreement Counter Pollution Manual*, B3/B/88-12; zie ook Technische regeling tussen België, Frankrijk en Groot-Brittannië genomen bij toepassing van art. 6, § 4 van de op 9 juni 1969 te Bonn gesloten overeenkomst betreffende de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie, gedaan te Parijs op 28 juli 1972, *BS* 13 maart 1973 (punt 4: bevoegde autoriteiten voor deze regeling voor België is de Operationele Groepering van de Zeemacht - COMOPSNAV).

[263] Indien er risico is voor verontreiniging in de territoriale zee, dan wordt de Civiele Bescherming geadviseerd. De Minister van Binnenlandse Zaken kan een interdepartementale actie opzetten; cf. *Bonn Agreement Counter Pollution Manual*, B2/B/87-1, 2.

[264] Cf. CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 10 (2000), noot 23.

[265] Cf. art. 43, Wet mariene milieu.

[266] MB van 16 september 1999 tot aanwijzing van overheidspersonen in uitvoering van artikel 3 van de wet van 19 augustus 1891 betreffende de zeevisserij in de territoriale zee, van artikel 2 van de wet van 12 april 1957 waarbij de Koning wordt gemachtigd maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee, van artikel 5 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten en van artikel 4 van de wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van een Belgische visserijzone, *BS* 19 oktober 1999.

[267] Cf. CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 10 (2000), noot 25.

[268] Cf. art. 43, Wet mariene milieu.

[269] Cf. Wet continentaal plat en KB van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies, het onderzoek en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, *BS* 1 januari 1975, gewijzigd door het KB van 22 april 1983, *BS* 18 juni 1983.

[270] Cf. art. 43, Wet mariene milieu.

Voor de kustzone zijn voornamelijk AMINAL, AROHM en AWZ van belang. Afdeling natuur (AMINAL) is bevoegd voor het natuurbehoud. AROHM is bevoegd voor ruimtelijke ordening (b.v. behandelen van bouwvergunningen en landschapsbescherming). De Afdeling Waterwegen Kust (AWZ) is onder meer bevoegd voor de kustverdediging, de infrastructuur van de kusthavens, de maritieme toegangswegen tot de kusthavens en tot de Westerschelde en staat in voor de hydrografie en hydrometeo van de Noordzeekust. De Afdeling Loodswezen verzorgt de loods- en sleepdiensten. De Afdeling Vloot organiseert de reddingsdienst op zee (Zee Reddings- en Coördinatiecentrum - Sea Rescue Coordination Center). De Afdeling Scheepvaartbegeleiding coördineert de verkeersbegeleiding.

2.3. PROVINCIE

Op grond van de federale of gewestelijke leefmilieuwetgeving, worden talrijke administratieve taken opgelegd aan de provincies. Deze zijn vooral gesitueerd op het vlak van de vergunningprocedures. Door de nieuwe ruimtelijke ordeningswetgeving krijgen de provincies bevoegdheden op het vlak van de ruimtelijke planning (provinciaal ruimtelijk structuurplan) en uitvoering (provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan). De provincies treden aldus op als uitvoerings- en adviesorganen van de federale en regionale overheden. Voor de kustzone is uiteraard de Provincie West-Vlaanderen van belang. Zo is onder meer de coördinerende rol van de Provinciegouverneur van West-Vlaanderen van belang bij het Rampenplan Noordzee. De rol van de gouverneur bij de noodmaatregelen ter vrijwaring en bescherming van het mariene milieu wordt bevestigd in de Wet ter bescherming van het mariene milieu: zo kan de gouverneur alle nodige opvorderingsmaatregelen nemen[271].

2.4. GEMEENTEN

De bevoegdheid van de gemeenten is wetgevend en uitvoerend. De gemeente kan wetgeving uitvaardigen door het uitvaardigen van gemeentelijke politiereglementen of verordeningen. De gemeenten kunnen dit maar doen voorzover er geen reglementering is uitgevaardigd door een hogere overheid[272]. In de diverse kustgemeenten zijn politiereglementen van kracht. Deze handelen veelal over recreatieve activiteiten op het strand en in de duinen (zoals watersporten, strandcabines, reclame, geluid, honden op het strand enz.).

De gemeenten krijgen, op grond van hogere leefmilieuwetgeving, uitvoerende administratieve taken opgelegd. De gemeenten kunnen voor hun grondgebied een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en gemeentelijke uitvoeringsplannen opmaken. In het kader van het milieuconvenant kan een gemeentelijk natuurontwikkelingsplan worden opgemaakt.

De kustgemeenten zijn bevoegd voor verontreiniging van de stranden. Ingeval van een zware verontreiniging wordt echter de Provinciegouverneur van West-Vlaanderen en de Civiele Bescherming ingelicht. De Provinciegouverneur coördineert dan de verdere acties. De kustgemeenten zijn voorts bevoegd voor het onderhoud van de stranden (het strandvegen). Deze bevoegdheid is gebaseerd op het toekennen van strandconcessies door de Administratie Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan de kustgemeenten[273].

Op basis van art. 38 § 1, 7° van het Belgisch Kustreglement moeten de ambtenaren en bedienden van de gemeentepolitie, in de gemeenten waarin zich een haven bevindt of

---

[271] Art. 31, Wet mariene milieu.
[272] Zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 39 (1999).
[273] Cf. B.Vl.Reg. van 26 april 1995 betreffende de strandconcessies, *BS* 29 augustus 1995.

gemeenten die langs de kust zijn gelegen, toezien op de toepassing van het Kustreglement. De gemeentepolitie heeft een algemene verbaliserende bevoegdheid.

3. KNELPUNTEN INZAKE DE BEVOEGDHEIDSVERDELING[274]

3.1. KNELPUNTEN

Uitgaande van een ecosysteembenadering, dient de kustzone te worden beheerd als één geheel. Het natuurbeleid in de kustzone zou dus moeten betrekking hebben op zowel de mariene als de landcomponent. In de Belgische kustzone is er echter een scheiding van bevoegdheden inzake natuurbehoud tussen de federale en Vlaamse overheid. Bovendien blijkt uit bovenstaand overzicht dat er verschillende diensten bevoegd zijn voor de diverse aspecten in de kustzone. *Een dergelijke versnippering van bevoegdheden kan aanleiding geven tot een gebrek aan een geïntegreerd beleid.* Een meer gedetailleerde bespreking van de knelpunten inzake de wetgeving in de kustzone komt aan bod in deel III. Hierna volgen enkele voorbeelden ter illustratie.

- De bevoegdheidsverdeling kan leiden tot lacunes en versnippering van de wetgeving in de kustzone. Zo was er bijvoorbeeld een lacune in het natuurbehoudsrecht in het mariene gedeelte van de kustzone. De wetgeving van het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud is immers niet van toepassing in het mariene gedeelte. Door de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu, werden enkele belangrijke tekortkomingen in de wetgeving weggewerkt en wordt een kader gevormd voor een natuurbeleid in het mariene gedeelte van de kustzone. Aangezien de wet nog niet is uitgevoerd voor het luik natuurbehoud, is er in feite nog steeds een lacune voor natuurbehoudswetgeving in de zeegebieden.
- Het ontbreekt in de kustzone aan een overkoepelend controlerend orgaan, dat inbreuken op alle wetgeving kan vaststellen. Zo heeft BMM een controlerende bevoegdheid inzake de bescherming van het mariene milieu, maar kan niet optreden tegen visserijovertredingen. Nochtans kunnen inbreuken op visserijwetgeving, zoals het gebruik van bepaalde netten, van belang zijn ter bescherming van mariene soorten. De Marine die wel bevoegd is, voert geen autonome controles uit. De Dienst Zeevisserij, belast met controles op de visserijwetgeving is onderbemand of wil geen controles uitvoeren.
- Bovendien garandeert het wegwerken van lacunes in de wetgeving nog geen geïntegreerd beleid en beheer van de kustzone. De uitvoering van de wetgeving van de verschillende bevoegdheidsniveaus is niet noodzakelijk op elkaar afgestemd. Gezien de ecologische eenheid in de overgangszone in de kustzone, is er nood aan het onderling afstemmen van het natuurbeleid van de verschillende bestuursniveaus.
- Dit zal in de eerste plaats vereist zijn voor het gebiedsgericht beleid: in de kustzone is er een opeenvolging van kustzonehabitats (zee, strand, duin, polders), die echter zijn gelegen binnen het bevoegdheidsgebied van verschillende overheden. Het is van belang om beschermde gebieden te laten aaneensluiten, over de wettelijke grenzen heen.
- Ook de bescherming van soorten noodzaakt een afstemming van het beleid. Veel soorten in de kustzone brengen hun leven door in zowel het mariene als het landgedeelte van de kustzone.
- Voorts is een integratie van het natuur- en milieubeleid noodzakelijk binnen de andere sectoren. Zo moet bij het verlenen van vergunningen, voor activiteiten die een impact kunnen hebben op de kustzone, rekening worden gehouden met de draagkracht van het hele ecosysteem van de kustzone (en niet alleen het deel waarover de ene overheid bevoegd is).

[274] Zie hierover CLIQUET, A., *o.c.*, 314-322 (1994).

3.2. MOGELIJKE OPLOSSINGEN EN KNELPUNTEN HIERBIJ

Er zijn twee mogelijke scenario's om de knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling in de kustzone weg te werken:

- een eerste is het samenbrengen van de bevoegdheden over de kustzone bij één bestuursniveau;
- een tweede is samenwerking en integratie[275].

Voor het samenbrengen van de bevoegdheden over de kustzone bij één bestuursniveau bestaan er twee mogelijkheden:

- een territoriale bevoegdheidsoverdracht;
- het territoriaal uitbreiden van de materiële bevoegdheden.

Een eerste mogelijkheid is een verandering in de territoriale bevoegdheid, door de uitbreiding van het grondgebied van het Vlaamse Gewest over de territoriale zee. Vanuit volkenrechtelijk standpunt zou daarvoor geen bezwaar zijn. De territoriale zee behoort immers tot het staatsgebied van een kuststaat. Het internationaal recht spreekt zich niet uit over het feit of dit al dan niet aan een deelstaat kan toebehoren. Dit is een zaak van intern recht[276]. Internrechtelijk zou een territoriale bevoegdheidsoverdracht mogelijk zijn door een wijziging van de provinciegrens van West-Vlaanderen. Dit kan zelfs bij gewone wet: luidens art. 7 van de Gecoördineerde Grondwet kunnen de grenzen van een Staat, van de provincies en van de gemeenten niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan krachtens een wet. Juridisch zijn er dus geen bezwaren tegen een territoriale bevoegdheidsoverdracht.

Dit standpunt wordt echter niet gevolgd door de Raad van State. In een advies van de Raad van State inzake twee amendementen die werden ingediend bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, waardoor art. 2 van de Bijzondere Wet van 1980 zou worden gewijzigd door uitbreiding van de Provincie West-Vlaanderen tot de territoriale zee[277], besluit de Raad dat het niet verenigbaar is met het volkenrecht, de territoriale zee in te lijven bij de Provincie West-Vlaanderen. In andere adviezen van de Raad werd dit eveneens gesteld: de territoriale zee behoort niet tot het grondgebied van enige provincie[278]. In latere adviezen van de Raad van State werd trouwens expliciet bepaald dat, uit de geografische afbakening van de gebieden van de gewesten, inzonderheid van het gebied van het Vlaamse Gewest, die wordt aangegeven in art. 2 van de Bijzondere Wet van 1980, moet worden afgeleid dat de volle zee, noch de territoriale zee tot de vermelde gebieden behoren[279]. De Raad van State steunt dit echter op de redenering dat de territoriale zee niet tot het grondgebied van een staat behoort en dus ook de Belgische Staat de territoriale zee in de vorm van grondgebied niet kan afstaan aan een gewest, aangezien de Belgische staat niet zelf over dit grondgebied beschikt[280]. Er werd vroeger al verduidelijkt dat we met deze stelling niet akkoord kunnen gaan[281]. Alhoewel er ons inziens geen juridische bezwaren zijn,

---

[275] Zie verder infra 4.

[276] LEJEUNE, Y., "La mer territoriale fait-elle partie du territoire de la province?", *Adm. Publ.* 340 (1977).

[277] Advies van de Raad van State inzake het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/ 12.

[278] *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1979, nr. 261/1, 14.

[279] Advies van de Raad van State over een ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen en van de bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972, *Gedr. St.*, Kamer, 1981-1982, nr. 378/1, 2.

[280] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 120-124 (1997).

[281] Zie supra 4.2. van afdeling I van dit hoofdstuk. Zie ook de statenpraktijk van andere landen waarbij een deel van de territoriale zee wel tot het grondgebied behoort van de deelstaten of gedecentraliseerde overheden; zie bijvoorbeeld de Verenigde Staten: de eerste drie zeemijl van de territoriale zee behoort toe aan de deelstaten (op basis van de Submerged Lands Act van 1953); zie BEATLY, T., BROWER, D. en SCHWAB, A., *An Introduction to Coastal Zone Management*, Washington, Island Press, 1994, (210p.), 37; zie ook Nederland waarin de eerste kilometer vanaf de laagwaterlijn toebehoort aan de kustgemeenten en kustprovincies, zie ICONA, *o.c.*, 6 (1992).

wijst geen van de voorbije of geplande politieke ontwikkelingen echter in de richting van deze oplossing.

Bovendien blijft, in het geval van een territoriale bevoegdheidsoverdracht over de territoriale zee, nog het probleem van de uitoefening van de bevoegdheden over de exclusieve economische zone en het continentaal plat. Immers, dit kan internationaalrechtelijk niet tot het staatsgebied van een kuststaat worden gerekend. Een uitbreiding van het grondgebied tot de territoriale zee zou dus niet voldoende zijn om een natuurbeleid te voeren in de volledige zeegebieden. Er zou ook moeten worden voorzien in een wettelijke, materiële bevoegdheidsoverdracht, waardoor wordt aangegeven dat het Vlaamse Gewest bevoegd is haar bevoegdheden uit te oefenen in de EEZ en op het continentaal plat.

Een tweede mogelijkheid om de bevoegdheden voor de kustzone onder te brengen bij één enkel bestuursniveau is een materiële bevoegdheidsoverdracht. Daarbij gebeurt geen overdracht van de zeegebieden zelf, maar worden de materiële bevoegdheden die worden uitgeoefend binnen deze zeegebieden overgedragen naar een enkel bestuursniveau. Het gaat dus over het territoriaal uitbreiden van materiële bevoegdheden. Bij bijzondere wet kan de bevoegdheid voor het natuurbehoud in zee worden toegewezen aan het Vlaamse Gewest. Volkenrechtelijk bestaan er geen bezwaren opdat een deelstaat bevoegdheden zou uitoefenen over mariene rechtsgebieden. Dit blijft een zaak van de interne rechtsorde[282]. In België zijn daarvoor geen juridische bezwaren, mits de vereiste wetgevende initiatieven worden genomen. Een dergelijke uitbreiding van een materiële bevoegdheid gebeurde reeds door middel van art. 6, § 1, X van de Bijzondere Wet van 1980, waardoor de bevoegdheden inzake het baggeren, sleepdiensten enz. binnen de territoriale zee en het continentaal plat worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest. Ook voor de zeevisserij zou binnenkort een dergelijke bevoegdheidsoverdracht plaatsvinden.

Een territoriale uitbreiding van de materiële bevoegdheden van het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud over de zeegebieden is juridisch dus mogelijk. Dit kan wellicht leiden tot een betere afstemming in het natuurbeleid. *De overdracht van bevoegdheden naar het Vlaamse Gewest heeft implicaties voor de wetgeving en de bevoegde structuren.* Een eerste vraag hierbij is of wenselijk is dat de federale natuurbehoudswetgeving wordt vervangen door de Vlaamse natuurbehoudswetgeving. Door het specifieke karakter van het mariene milieu en de complexe juridische situatie door de invloed van het internationaal recht, blijft een specifieke mariene natuurbehoudswetgeving wel vereist. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de natuurbehoudswetgeving op zee (zoals nu vervat in de Wet ter bescherming van het mariene milieu) ook nauw samenhangt met andere federale wetgeving, zoals de Wet inzake de EEZ en de wetgeving inzake het continentaal plat. Er kan evenwel een betere afstemming gebeuren tussen de natuurbehoudswetgeving in zee en op het land. Voor bepaalde aspecten kan een globale wetgeving wel aangewezen zijn. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de soortenbeschermingswetgeving. In de hoofdstukken van deel III zal een indicatie worden gegeven voor welke aspecten het wenselijk is om een specifieke wetgeving te behouden.

Een bevoegdheidsoverdracht inzake natuurbehoud in het mariene milieu naar het Vlaamse Gewest heeft ook vooral implicaties voor de structuren. De bevoegdheden die nu worden waargenomen door het federale Ministerie van leefmilieu zouden moeten worden overgeheveld naar het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Ook de Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee die uitvoerende en controlerende taken heeft inzake natuurbehoud op zee, zou moeten worden geregionaliseerd.

---

[282] Zie ook: SOMERS, E., *o.c.*, 169 (1997); SOMERS, E. en MAES, F., *Het structurele falen van een Belgisch Noordzee Actie Plan en voorstellen voor een Noordzeebeleid inzake vervuiling*, Universiteit Gent, 1991, (85p.), 60; LEJEUNE, Y., *o.c.*, 77 (1981).

Hier past wel een bedenking van strategische aard: de economische belangen op zee (zoals ontginning, visserij, toerisme) zijn allemaal verankerd op Vlaams niveau. Het lijkt daarom wellicht niet onverstandig om het milieu- en natuurbeleid op zee in handen te houden van de federale overheid, waarvan een meer doorgedreven en onafhankelijke houding kan worden verwacht. Voorwaarde is dan uiteraard wel dat er op federaal niveau voldoende interesse en ondersteuning komt voor het milieu- en natuurbeleid.

Zelfs indien er een bevoegdheidsoverdracht inzake natuurbehoud wordt doorgevoerd, dan lost dit niet alle problemen inzake een geïntegreerd beleid in de kustzone op. Immers, andere functies blijven federaal (b.v. scheepvaart, defensie, ontginning van het continentaal plat). Het lijkt weinig waarschijnlijk dat alle bevoegdheden zullen worden gefederaliseerd. Er blijft dus steeds een bestuursniveau op zowel federaal als op gewestelijk vlak bestaan. Dit blijft dus zorgen voor beperkingen in de wetgeving: zoals nu in de Wet ter bescherming van het mariene milieu geen bepalingen kunnen worden opgenomen die betrekking hebben op Vlaamse bevoegdheden, zo zullen ook in een Vlaamse wetgeving geen bepalingen kunnen worden opgenomen ten aanzien van federale materies (zoals scheepvaart of ontginning).

Bovendien zijn er ook binnen één enkel bevoegdheidsniveau doorgaans verschillende diensten bevoegd (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, kustverdediging, toerisme). Zelfs met een gewijzigde bevoegdheidsstructuur, zal er dus veelal één of andere vorm van verdeling van bevoegdheden blijven bestaan. Een geïntegreerd natuurbeleid in de kustzone zal maar kunnen worden bereikt door samenwerking tussen de verschillende bevoegde diensten en door integratie van het natuurbehoud binnen andere beleidsdomeinen.

De vraag stelt zich naar de meest optimale manier om deze samenwerking en integratie te bewerkstelligen. Is er een noodzaak aan een wetgeving inzake geïntegreerd kustzonebeleid? Voor het beheer van de waterlopen bijvoorbeeld wordt op Vlaams niveau een decreet intergaal waterbeleid voorbereid. Moet er analoog worden gestreefd naar een wet/decreet inzake geïntegreerd kustzonebeleid? In de huidige bevoegdheidsverdeling heeft dit weinig zin. Een wet of decreet kan immers niet de bevoegdheid regelen van de andere bevoegde overheid in de kustzone. In een gefederaliseerde staat lijkt dit dus weinig zinvol. Er is echter een instrument nodig om de bevoegdheidsverdeling tussen federale en Vlaams niveau te overbruggen. Dit kan in de vorm van een samenwerkingsakkoord. Dit komt aan bod in het volgend punt.

4. SAMENWERKING IN DE BELGISCHE KUSTZONE

4.1. MOGELIJKHEDEN TOT SAMENWERKING

Voor de samenwerking tussen de federale en de gewestelijke overheid bestaat de mogelijkheid om op formele basis samen te werken. Art. 92bis, § 1 van de Bijzondere Wet van 1980[283], bepaalt dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten. Op grond van dit artikel zijn er al verschillende samenwerkingsakkoorden afgesloten (b.v. inzake de doorvoer van afval[284], verpakkingsafval[285], een plan voor wetenschappelijk ondersteuning voor het beleid inzake

[283] Artikel ingevoerd door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988, gewijzigd door de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 (*BS* 17 januari 1989) en de Bijzondere Wet van 16 juli 1993.
[284] Samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen, *BS* 13 december 1995.
[285] Samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *BS* 5 maart 1997.

duurzame ontwikkeling[286] en inzake gewestgrensoverschrijdende milieueffect-rapportering[287])[288].

Voor de kustzone is er tot dusver tweemaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Een eerste maal was door het *Ontwerpsamenwerkingsakkoord van 20 mei 1989 tussen de Staat en de Gewesten met als doel een verhoogde bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging*[289]. Door het akkoord wordt getracht aan de tweede Ministeriële Noordzeeverklaring uitvoering te geven. Het akkoord diende na de ondertekening te worden bekrachtigd. Een formele bekrachtiging door alle bevoegde overheden is er echter nooit gekomen. Het Ontwerpsamenwerkingsakkoord van 1989 is inhoudelijk beperkt tot de aspecten van verontreiniging. Er is nog geen sprake van natuurbehoudsmaatregelen of ruimtelijke maatregelen. Het ontbreken van natuurbehoudsmaatregelen of ruimtelijke maatregelen op de tweede Noordzeeconferentie is daar uiteraard niet vreemd aan. Dit maakt dat dit akkoord niet voldoende is als basis voor een geïntegreerd kustzonebeleid.

Op basis van het Ontwerpsamenwerkingsakkoord werd wel een ad hoc Technische Commissie Noordzee ingesteld[290]. Deze commissie werd ingesteld op 22 november 1990 door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu. De ad hoc Commissie vormt een structuur waarbinnen overleg wordt gepleegd tussen de federale en gewestelijke overheden inzake de voorbereiding en de implementatie van de acties genomen in het kader van de Noordzeeconferenties en OSPARCOM. De werkzaamheden van de Commissie zijn dus toegespitst, enerzijds op de beleidsvoorbereiding en, anderzijds op de concrete uitvoering van actiepunten en verplichtingen die voortvloeien uit de Noordzeeconferenties en het Verdrag van Parijs. Het ontbrak deze commissie echter aan een formele basis. Een formalisering van de Technische Commissie Noordzee werd in feite bereikt als gevolg van het Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 inzake het internationaal milieubeleid, en de instelling van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM). De CCIM bestaat uit verschillende stuurgroepen, waaronder de Stuurgroep zeeën en oceanen. De samenstelling van deze stuurgroep is feitelijk dezelfde als die van de ad hoc Commissie.

Het tweede samenwerkingsakkoord inzake de Noordzee is het *Samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieu-effecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van het OSPAR-Verdrag*[291]. Hierin wordt overeengekomen dat de

---

[286] Samenwerkingsakkoord van 24 oktober 1997 tussen de Staat en de Gewesten betreffende het Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, *BS* 4 februari 1998.

[287] Samenwerkingsakkoord van 4 juli 1994 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitwisseling van informatie over projecten met gewestgrensoverschrijdende milieu-effecten, *BS* 11 augustus 1994 (voortaan verwijzing als Samenwerkingsakkoord van 4 juli 1994).

[288] Voor een overzicht van de samenwerkingsakkoorden inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening, zie MOERENHOUT, R., "De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening", *TMR* 74-95 (1998).

[289] Plechtige verklaring van 20 mei 1989 inzake het ontwerpsamenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Gewesten met als doel een verhoogde bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging; tekst in Kabinet van de Staatssekretaris voor Leefmilieu, IHE-BMM, *De uitvoering van de Ministeriële Verklaring van de Tweede Internationale Konferentie over de bescherming van de Noordzee. Belgisch vooruitgangsrapport*, Brussel, januari 1990, (112p.), 105-112. Het akkoord werd afgesloten tussen de federale Staatssecretaris voor leefmilieu, de Staatssecretaris voor landbouw, de Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest, bevoegd voor leefmilieu en natuurbehoud, de Vlaamse Gemeenschapsminister van leefmilieu, natuurbehoud en landinrichting, de Minister van het Waals Gewest bevoegd voor landbouw, leefmilieu en huisvesting en de Minister van het Waals Gewest bevoegd voor lokale besturen, gesubsidieerde werken en water. Voor een grondige bespreking en commentaar bij dit samenwerkingsakkoord zie: SOMERS, E. en MAES, F., *o.c.*, 6-47 (1990).

[290] Zie hierover de jaarverslagen van de ad hoc Technische Commissie Noordzee (uitgegeven door BMM).

[291] Samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieu-effecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo, *BS* 22 augustus 1990; zoals gewijzigd door het Samenwerkingsakkoord

overheden alle mogelijkheden die de nadelige milieueffecten verminderen en/of elimineren, zullen onderzoeken en in uitvoering brengen.

Het is duidelijk dat de bestaande akkoorden en de structuren die daaruit zijn voortgevloeid niet voldoende zijn als basis voor een samenwerking inzake geïntegreerd kustzonebeleid. Het Ontwerpsamenwerkingsakkoord van 1989 was alleen gericht op de uitvoering van de tweede Noordzeeverklaring en omvat geen aspecten van natuurbehoud. Het omvat ook geen aspecten van andere gebruiksfuncties (zoals recreatie, visserij en ontginning). Ook de structuren, zoals de ad hoc Technische Commissie Noordzee en de CCIM, volstaan niet. De bestaande structuren zijn specifiek gericht op de uitvoering van het internationaal recht. Het geïntegreerd kustzonebeleid kan daarentegen ook aspecten bevatten die enkel van toepassing zijn op nationaal niveau.

Er is dus nood aan een andere vorm van samenwerking die specifiek is gericht op het geïntegreerd kustzonebeleid. *Een eerste aanzet voor een dergelijke samenwerking kwam tot stand door het oprichten van een interkabinettenstuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer.* Deze stuurgroep werd opgericht in 1994 door de toenmalige minister van leefmilieu, De Batselier, onder meer naar aanleiding van een symposium georganiseerd door Natuurreservaten vzw en WWF over kustzonebeheer[292]. Een zekere officialisering kwam er door een mededeling aan de Vlaamse Regering van 22 februari 1995. Deze stuurgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse en federale administratie en kabinetten. Deze stuurgroep kwam onder de vorige legislatuur het laatst samen in januari 1999. In de nieuwe legislatuur is de stuurgroep pas opnieuw samengeroepen in september 2000. In de beleidsnota van 1999 van de Minister van leefmilieu, Vera Dua[293] behoort een goed gestructureerd en volgehouden overleg tussen alle bevoegde ministers en administraties in een stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer tot één van de vooropgestelde doelstellingen[294]. Een systematisch overleg tussen alle betrokken actoren in de kustzone ontbreekt vooralsnog. Het samenroepen van de stuurgroep is afhankelijk van de *goodwill* van de betrokken partijen. Dit noodzaakt de formalisering van een dergelijk overleg. Een geschikt instrument daarvoor is een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeheer waarin de formele basis wordt gelegd voor een stuurgroep.

4.2. NAAR EEN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST INZAKE GEÏNTEGREERD KUSTZONEBELEID

Er werden al stappen ondernomen voor de totstandkoming van een samenwerkingsakkoord. *Een ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeheer tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest werd uitgewerkt binnen de stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer* (hierna verder *ontwerpakkoord ICZM* genoemd). Het voorontwerp is echter nooit gefinaliseerd. Hierna worden de belangrijkste elementen weergegeven die een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid zou kunnen omvatten. Daarbij wordt telkens onderzocht wat in het ontwerpakkoord ICZM is voorzien.

4.2.1. DOELSTELLING

De doelstelling van een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid is, uitgaande van een ecosysteembenadering, de kustzone als één geheel te beheren. In het ontwerpakkoord ICZM blijkt dit uit de aanhef: "*Overwegende dat de kustzone een bijzonder belangrijk ecosysteem vormt en dat het beheer ervan moet gebaseerd zijn op een*

van 6 september 2000, *BS* 21 september 2000: door dit wijzigingsakkoord wordt de terminologie van het akkoord aangepast aan het OSPAR-Verdrag dat het Verdrag van Oslo van 1972 vervangt.

[292] Symposium "Kustdag" "Tussen land en Zee", Natuurreservaten vzw en WWF, Wenduine, 18 juni 1994.

[293] Beleidsnota Leefmilieu 1999-2004 ingediend door mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, *Parl. St.* VL. R. 1999-2000, Nr. 141/1 (voortaan verwijzing als Beleidsnota leefmilieu).

[294] *Beleidsnota Leefmilieu*, 69.

ecosysteembenadering"; en ook "*Overwegende dat een effectief beheer van het kustecosysteem slechts kan worden bereikt door de kustzone als één gebied te beheren*".

Dit geïntegreerd beleid kan maar worden bereikt door een samenwerking tussen de bevoegde overheden. In het ontwerpakkoord ICZM wordt dit opgenomen in de aanhef: "*Overwegende dat, gezien de bevoegdheidsverdeling, een samenwerking tussen de bevoegde overheden noodzakelijk is om een geïntegreerd en duurzaam beheer van de kustzone mogelijk te maken*".

De samenwerking inzake geïntegreerd kustzonebeleid moet leiden tot een duurzaam beheer van de kustzone, waarbij de functies worden uitgeoefend mits inachtneming van de draagkracht van het ecosysteem. In art. 3 van het ontwerpakkoord ICZM wordt de doelstelling als volgt bepaald: het samenwerkingsakkoord heeft tot doel het beleid inzake de bescherming en het beheer van de kustzone in het toepassingsgebied te coördineren, teneinde een geïntegreerd en duurzaam kustzonebeheer mogelijk te maken, waarbij de uitoefening van de verschillende functies in de kustzone op een ecologisch verantwoorde manier plaatsvindt. Het middel om deze doelstelling te bereiken is door het creëren van een overlegstructuur[295].

4.2.2. Betrokken partijen

In tegenstelling tot het ontwerpsamenwerkingsakkoord van 1989 inzake de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging, dat werd gesloten tussen de federale overheid en de drie gewesten, is het voor een akkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid niet nodig om de drie gewesten daarbij te betrekken. Een akkoord tussen de federale overheid enerzijds en het Vlaamse Gewest anderzijds volstaat. Dit zijn immers de enige twee overheden die betrokken zijn bij het natuurbeleid in de kustzone. Alhoewel de verontreiniging afkomstig van het vasteland een belangrijke bron van verontreiniging vormt van het mariene milieu en, voor het aanpakken van deze bron, de drie gewesten bevoegd zijn, is het niet zinvol ook het Brussels en Waals Gewest te betrekken bij dit akkoord. Het overleg voor het aanpakken van verontreiniging van het mariene milieu afkomstig van het vasteland wordt immers al geregeld in de bestaande overlegstructuur van de CCIM.

Ook in het ontwerpakkoord ICZM worden de betrokken partijen beperkt tot de federale staat en het Vlaamse Gewest. Welke specifieke diensten van de federale en Vlaamse overheid betrokken moeten zijn bij het samenwerkingsakkoord, wordt verder besproken bij de samenstelling van de stuurgroep.

4.2.3. Draagwijdte[296]

De juridische gevolgen van een samenwerkingsakkoord zullen afhankelijk zijn van de inhoud van het akkoord. Art. 92, § 1 van de Bijzondere Wet van 1980 bepaalt dat een samenwerkingsakkoord kan worden gesloten, onder meer:

- voor de oprichting van een gemeenschappelijke dienst;
- voor het uitoefenen van de eigen bevoegdheden;
- voor de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Het oprichten van een gezamenlijke dienst kan bijvoorbeeld zijn de oprichting van een ambtelijke stuurgroep of adviescommissie inzake geïntegreerd kustzonebeleid. De gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven kan bijvoorbeeld zijn het uitwerken van maatregelen inzake natuureducatie in de kustzone. Het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden is in een samenwerkingsakkoord geïntegreerd kustzonebeleid het

[295] Zie infra 4.2.6.
[296] Zie hierover MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *o.c.*, 142-148 (1994).

gezamenlijk uitoefenen van de respectieve bevoegdheden inzake natuurbehoud in het mariene en landgedeelte van de kustzone (b.v. door het afstemmen van het beleid in de twee gedeelten van de kustzone). Van belang hierbij, is dat een samenwerkingsakkoord geen wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten kan veroorzaken. Dit kan immers enkel worden geregeld in een bijzondere wet.

Eenmaal het akkoord is afgesloten, is er de vraag of dit wettelijk moet worden bekrachtigd door respectievelijk een wet en decreet. In de bijzondere wet is geen duidelijke stelling ingenomen over de rechtskracht van de samenwerkingsakkoorden. Uit art. 92, §1 blijkt dat het samenwerkingsakkoord moet worden goedgekeurd bij wet of decreet, indien het gaat om een materie die bij wet of decreet kan worden geregeld, die het gewest of de staat zou kunnen binden, of Belgen persoonlijk bezwaren. In hoever een samenwerkingsakkoord zal moeten worden goedgekeurd, zal dus afhangen van de inhoudelijke bepalingen. Indien bijvoorbeeld een dienst wordt opgericht door het akkoord die over rechtspersoonlijkheid beschikt, zal een goedkeuring bij wet en decreet vereist zijn. Dit is ook het geval indien bijvoorbeeld strafmaatregelen zouden worden opgelegd (zoals b.v. het geval is in het samenwerkingsakkoord inzake verpakkingsafval). Uit het ontwerpakkoord ICZM kan worden afgeleid dat dit akkoord niet verplicht moet worden goedgekeurd. In de aanhef staat immers: "*Overwegende dat dit samenwerkingsakkoord als dusdanig geen weerslag heeft op aangelegenheden die bij wet of decreet geregeld worden noch de federale staat of het Vlaamse Gewest kan bezwaren, noch Belgen persoonlijk kan binden*".

Wat zijn de rechtsgevolgen van een samenwerkingsakkoord? Het is duidelijk dat in de normenhiërarchie een dergelijk akkoord conform moet zijn met het internationaal recht, de Grondwet en de bijzondere wetten. Ingeval van een goedgekeurd akkoord bij wet of decreet primeert dit akkoord ook op vroegere wetgeving, zowel op wetgevend als op reglementair vlak. In het geval van een conflict tussen een goedgekeurd akkoord en een latere wetgevende norm van een bij het akkoord betrokken partij, lijkt het dat ook hier het samenwerkingsakkoord voorrang heeft: het zou immers niet logisch zijn dat één van de betrokken partijen op eenzijdige wijze afbreuk zou kunnen doen aan de inhoud van het akkoord door het uitvaardigen van daarmee strijdige wetgeving. Ingeval van een akkoord dat niet door de wetgever diende goedgekeurd te worden, primeert het akkoord op de normgeving uitgaande van de uitvoerende macht[297].

In het ontwerpakkoord ICZM wordt voorzien in een overleg door een ambtelijke stuurgroep. Er worden geen bepalingen opgenomen over de rechtsgevolgen daarvan: wat gebeurt er bijvoorbeeld indien de respectieve overheden hun beleid voeren, zonder overleg te plegen: betekent dit dat het samenwerkingsakkoord niet werd nageleefd en dat de rechtshandelingen die werden gesteld in uitvoering van het beleid niet rechtsgeldig zouden zijn? Het kan wellicht niet de bedoeling zijn dat een dergelijk akkoord remmend gaat werken op de uitoefening van de eigen bevoegdheden. Zo mag er geen vertraging zijn in de eigen procedures. Dit is bijvoorbeeld een bepaling die is voorzien in het akkoord inzake gewestgrensoverschrijdende milieueffectrapportering: de uitoefening van de rechten die door dit artikel worden toegekend mag in geen geval leiden tot een verlenging van de duur van het openbaar onderzoek zoals bepaald door de reglementering van het Gewest waar het project is gepland[298].

Het akkoord mag echter ook niet een loutere formaliteit zijn. Het is daarom van belang om te voorzien dat, ingeval van een conflict bij de uitvoering of de interpretatie van het akkoord, er wordt voorzien in een oplossing. Geschillen die optreden tussen de betrokken partijen (de federale staat en het Vlaamse Gewest) moeten kunnen worden gebracht voor een

[297] MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *o.c.*, 147 (1994).
[298] Art. 5, Samenwerkingsakkoord van 4 juli 1994.

samenwerkingsgerecht[299]. Ook in andere samenwerkingsakkoorden is doorgaans deze mogelijkheid opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval in het samenwerkingsakkoord inzake gewestgrensoverschrijdende milieueffectrapportage. Het lijkt zeer twijfelachtig dat een burger zich direct zal kunnen beroepen op het samenwerkingsakkoord, indien bijvoorbeeld het overleg voorzien in het samenwerkingsakkoord niet heeft plaatsgevonden. Het samenwerkingakkoord bevat immers geen directe bepalingen voor de burger en deze kan daar geen rechtstreekse rechten uit putten. Onrechtstreeks kan dit wel doordat de overheid de verplichting heeft haar bestuurshandelingen te motiveren. In het geval een overleg niet heeft plaatsgevonden, of een advies niet werd gevolgd, moet dit worden gemotiveerd.

4.2.4. TOEPASSINGSGEBIED

Het territoriaal toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord is de kustzone. Zoals bleek uit afdeling II is er geen eenduidige juridische definitie van de kustzone. In het ontwerpakkoord ICZM wordt onder de kustzone verstaan, "*een strook land en zee van uiteenlopende breedte, die bestaat uit dat deel van het land dat beïnvloed wordt door zijn nabijheid tot de zee en dat deel van de zee dat beïnvloed wordt door zijn nabijheid tot het land, en de natuurlijke kustsystemen en de gebieden waarbij menselijke activiteiten het gebruik van kustbronnen impliceren, omvat*"[300]. Wellicht is in plaats van kustbronnen beter sprake van natuurlijke rijkdommen van de kust.

Voor het juiste toepassingsgebied zal het echter aangewezen zijn dit vast te leggen in het akkoord. Voor het mariene gedeelte is het aangewezen dat het akkoord handelt over de volledige zeegebieden waarover België bevoegdheden heeft: dit is de territoriale zee, het continentaal plat en de EEZ. In het ontwerpakkoord ICZM wordt dit echter beperkt tot de territoriale zee[301]. De tekst van het ontwerp dateert echter van de periode vóór een Belgische exclusieve economische zone werd ingesteld door de EEZ-Wet van 22 april 1999.

Voor de afbakening van de landzijde moeten in ieder geval de stranden, duinen, slikken, schorren en maritieme polders worden opgenomen in het gebied. In het ontwerpakkoord ICZM wordt gewerkt aan de hand van het grondgebied van de kustgemeenten: aan landzijde is hierin begrepen het grondgebied van de 10 kustgemeenten, zijnde De Panne, Koksijde, Nieuwpoort, Middelkerke, Oostende, Bredene, De Haan, Blankenberge, Brugge - deelgemeente Zeebrugge en Knokke-Heist[302].

Het materieel toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord, is het geïntegreerd kustzonebeleid. In het ontwerpakkoord ICZM wordt het geïntegreerd beheer gedefinieerd als een voortdurend proces met als algemene doelstelling, de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling in de kustzone door middel van een optimaal beheer van de menselijke activiteiten in deze zone, teneinde de toestand van het kustmilieu te verbeteren en zijn diversiteit te handhaven[303]. Op welke manier dit geïntegreerd beleid moet worden ingevuld, zal moeten blijken uit de uitwerking van het beleid in de overeenkomst.

4.2.5. UITWERKING VAN EEN GEÏNTEGREERD BELEID

Voor de uitwerking van een geïntegreerd kustzonebeleid in een samenwerkingsakkoord zijn er twee mogelijkheden. In een eerste, vrij minimalistische mogelijkheid wordt een algemeen artikel opgenomen, waarin een basis wordt gelegd voor overleg en geïntegreerd beleid. Een tweede mogelijkheid is het uitwerken in detail van enkele punten waarover geïntegreerd

[299] Voorzien in art. 92, § 5 van de Bijzondere Wet van 1980.
[300] Art. 1, 1°, Ontwerpakkoord ICZM.
[301] Art. 2, 2°, Ontwerpakkoord ICZM.
[302] Art. 2, 1°, Ontwerpakkoord ICZM.
[303] Art. 1, 2°, Ontwerpakkoord ICZM. Zie ook over het begrip geïntegreerd kustzonebeheer, hoofdstuk 3.

kustzonebeleid noodzakelijk is. Het lijkt in ieder geval nuttig dat alle aspecten waarover een samenwerking is vereist, in één enkel samenwerkingsakkoord worden opgenomen.

In het ontwerpakkoord ICZM wordt geopteerd voor een veeleer minimalistische invulling. Art. 4 van het akkoord luidt: "*onverminderd hun respectievelijke bevoegdheden zullen de overheden, die belast zijn met het beheer van de kustzone, de verschillende beleidsaspecten van de milieubescherming en het natuurbehoud, zoals juridische, technische en wetenschappelijke aspecten in overleg uitwerken, zodat een duurzaam beheer van de kustzone in het toepassingsgebied gewaarborgd wordt.*

Inzonderheid zullen de partijen elkaar raadplegen bij elk industrieel, commercieel, infrastructuur- of bouwproject dat invloed heeft of kan hebben op het kustzonemilieu zoals:
1° wat betreft de bevoegdheid van het Vlaamse gewest:
- *a) industriële en landbouwkundige projecten;*
- *b) lozingsvergunningen*[304]*;*
- *c) kustverdedigings- en havenuitbreidingsprojecten;*
- *d) exploitatie van natuurlijke rijkdommen op het grondgebied;*
- *e) polder- en duinverkaveling;*
- *f) het bouwen van pieren en staketsels;*

2° wat betreft de bevoegdheid van de Belgische staat in de zeegebieden:
- *a) exploitatie van natuurlijke rijkdommen;*
- *b) kunstmatige eilanden;*
- *c) industriële en visserijprojecten;*
- *d) lozingsvergunningen;*
- *e) bouwwerken*".

Indien wordt uitgegaan van de tweede mogelijkheid, kunnen bepaalde aspecten in detail worden geregeld door een samenwerkingsakkoord. In deel III zal op verschillende plaatsen worden aangegeven welke deze mogelijke onderwerpen zijn. Niettemin kan hier al een korte opsomming worden gegeven van mogelijke onderwerpen:

- Het afstemmen van de beleidsplanning en rapportering inzake de natuur in de kustzone[305]. Hiervoor volstaat een overleg.
- Het afstemmen van het natuurbeleid in de gehele kustzone (in het mariene en landgedeelte). Ook dit volstaat met het voorzien van overleg. Dit overleg kan gericht zijn op het gebiedsgericht beleid (het afstemmen van het aanwijzen van beschermde gebieden in zee en op het land, waardoor integrale kustzonereservaten kunnen ontstaan[306]). Er kan ook afstemming gebeuren op vlak van soortenbescherming. Ook het nemen van gezamenlijke initiatieven inzake natuureducatie kan hiertoe behoren.
- De beoordeling van projecten en plannen met een impact op het milieu en de natuur in de kustzone. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de projecten en plannen die krachtens de federale en Vlaamse wetgeving milieueffectbeoordelingsplichtig zijn. Voor deze projecten en plannen kan worden voorzien in een federale/gewestelijke-grensoverschrijdende procedure (het uitwisseling van informatie en de betrokkenheid van de inwoners en/of de overheid)[307].
- Voor deze projecten en plannen, maar ook voor andere projecten en plannen die niet vallen onder de milieueffectbeoordelingswetgeving, kan het nuttig zijn dat er ook een advies wordt verstrekt door de stuurgroep. In het bestaande ontwerpakkoord ICZM wordt enkel een overleg voorzien. Het lijkt aangewezen dat er wordt voorzien in een informatieverstrekking, een overleg en een niet-bindend advies. Een bindend advies lijkt

[304] Het gebruik van de term lozingsvergunningen moet in ieder geval worden vervangen door milieuvergunningen.
[305] Zie hoofdstuk 7 inzake beginselen en planning.
[306] Zie hierover hoofdstuk 9.
[307] Zie hierover hoofdstuk 8 inzake algemene natuurbehoudsmaatregelen.

moeilijker omdat dan ambtenaren van een ander bevoegdheidsniveau zich zouden moeten uitspreken over materies waarover de andere overheid bevoegd is. Een advies kan worden gevraagd op initiatief van de hele stuurgroep of door één van de partijen. Het mag echter niet leiden tot vertraging in de eigen procedures. Bij het niet-naleven van het advies, moet dit worden gemotiveerd.

- Inzake soortenbescherming is een samenwerking op het vlak van de opvang van gestrande dieren wenselijk[308].

4.2.6. STRUCTUREN

Een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid moet een formele basis bieden voor een overlegstructuur. In het ontwerpakkoord ICZM wordt dit ook voorzien: art. 5 bepaalt dat, teneinde de doelstellingen van art. 3 en 4 te verwezenlijken, een Stuurgroep Geïntegreerd Kustzonebeheer wordt opgericht. Afhankelijk van de taken van de structuur kan ook de naam ervan worden aangepast. Indien er bijvoorbeeld adviserende taken zijn, kan het wellicht duidelijker zijn om te spreken over een adviescommissie geïntegreerd kustzonebeleid. Er wordt hierna verder de term stuurgroep gebruikt. Deze term werd reeds gebruikt voor de bestaande overlegstructuur en wordt ook gebruikt in het ontwerpakkoord ICZM. In een samenwerkingsakkoord moet de samenstelling worden vastgelegd, de taken, alsook de procedureregels en het huishoudelijk reglement.

Inzake de samenstelling wordt in het ontwerpakkoord ICZM voorzien dat deze stuurgroep wordt samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van federale, gewestelijke en provinciale overheden die met het beheer van de kustzone of een deelaspect daarvan zijn belast, en uit externe deskundigen. In het ontwerpakkoord ICZM werd ook nog de mogelijkheid voorzien voor het opnemen van vertegenwoordigers van milieuverenigingen.

In het ontwerpakkoord ICZM werd ook de samenstelling van de stuurgroep geregeld: in de stuurgroep is tenminste 1 vertegenwoordiger aanwezig van:
1° de federale administraties bevoegd voor:
a) leefmilieu;
b) landbouw - dienst zeevisserij;
c) verkeer - dienst scheepvaart;
d) landsverdediging;
e) wetenschapsbeleid;
f) economische zaken;
2° de Vlaamse administraties bevoegd voor:
a) leefmilieu en natuurbehoud;
b) ruimtelijke ordening;
c) waterwegen en zeewezen;
d) toerisme;
3° de Provincie West-Vlaanderen.

Inzake de taken van de stuurgroep, wordt in het ontwerpakkoord ICZM enkel een algemene bepaling opgenomen. Luidens art. 6 van het ontwerpakkoord ICZM, bestaan de taken van de stuurgroep uit het coördineren van het beleid van de diverse overheden, belast met het kustzonebeheer of een deelaspect ervan, waarbij de acties ondernomen door de diverse overheden worden afgestemd op een duurzaam beheer en gebruik van de kustzone. De stuurgroep besteedt bijzondere aandacht aan de verbetering en verdere ontwikkeling van de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van beschermde gebieden in de kustzone, evenals aan de bescherming van in het wild levende soorten.

[308] Zie hierover hoofdstuk 11 inzake soortenbescherming.

Het is ook aangewezen dat in het akkoord de werking van de stuurgroep wordt vastgelegd. Dit omvat het voorzitterschap, het secretariaat, de frequentie van vergaderen, de eventuele financiering van het secretariaat, de mogelijkheid tot het oprichten van werkgroepen. Het is ook noodzakelijk dat een bepaling wordt opgenomen over de wijze van werken (beslissing bij consensus of bij meerderheid). Indien enkel in overleg wordt voorzien, zal dit minder van belang zijn. Indien een procedure voor advies wordt ingelast, moet worden uitgewerkt op welke manier dit wordt bereikt. Indien geen consensus kan worden bereikt, kan de materie bijvoorbeeld worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie Leefmilieu.

In het ontwerpakkoord ICZM zijn de bepalingen inzake de werking van de stuurgroep zeer summier. Luidens art. 7 wordt het voorzitterschap beurtelings voor één jaar verzekerd door een vertegenwoordiger van de federale administraties en een vertegenwoordiger van de Vlaamse administraties. De administraties die het voorzitterschap uitoefenen zorgen voor het secretariaat van de stuurgroep. Art. 8 bepaalt dat de stuurgroep wordt samengeroepen op initiatief van de voorzitter of desgevallend op verzoek van één der partijen. De stuurgroep komt ten minste tweemaal per jaar samen. De stuurgroep stelt zijn huishoudelijk reglement op. Dit reglement kan onder meer beschikkingen voorzien voor het oprichten van ad hoc taakgroepen, afhankelijk van de behoefte. Ons inziens, zou een secretariaat beter permanent worden waargenomen door een onafhankelijke partij, waarvan de financiering gezamenlijk wordt gedragen door de federale en Vlaamse overheid.

IV. BESLUIT INZAKE DE JURIDISCHE AFBAKENING VAN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

Bij de omschrijving van de verschillende mariene rechtsgebieden blijkt dat bij de afbakening van bepaalde zones rekening is gehouden met de ecologische kenmerken (b.v. in het geval van de gewone basislijn, die de vorm van de kustlijn volgt). *Er is echter geen volledige overlapping tussen de ecologische zones en de mariene rechtsgebieden.* Bepaalde zones zijn zelfs volledig juridische constructies en hebben geen ecologische affiniteit (zoals de uitgestrektheid van de exclusieve economische zone). Dit kan een natuurbeleid, waarin wordt uitgegaan van een ecosysteembenadering, bemoeilijken (b.v. in het geval van een ecosysteem dat zich uitstrekt over de EEZ van twee staten, of een ecosysteem dat zowel interne wateren, territoriale zee als EEZ omvat).

In tegenstelling tot de mariene rechtsgebieden, die een juridische omschrijving en afbakening kennen en waaraan een specifiek rechtsregime is gekoppeld, is de notie kustzone juridisch veel minder duidelijk. De term kustzone wordt juridisch minder gebruikt. In het bijzonder in het internationaal recht komt de term minder voor en als de term al wordt gebruikt, ontbreekt veelal een omschrijving van het begrip. In nationale wetgevingen komt de term meer voor, maar is de afbakening doorgaans verschillend naargelang de doelstellingen van de wetgeving. Hierna wordt de term kustzone verder gebruikt, zonder er een specifieke juridische betekenis aan te koppelen, tenzij dit expliciet erbij wordt vermeld. Onder de term kustwateren wordt, tenzij anders bepaald, begrepen, het gedeelte van de zeeën en oceanen die gelegen zijn boven het continentaal plat (de neretische zone). De term kustzone omvat naast de kustwateren, tenzij anders bepaald, een gedeelte op het vasteland. De landwaartse grens van de kustzone is afhankelijk van de betrokken wetgeving en de beoogde doelstellingen daarin. Hierna wordt geen vaste afbakening voor deze landwaartse grens vooropgezet.

De bevoegdheden in de Belgische kustzone zijn verdeeld over verschillende bevoegdheidsniveaus. Als gevolg van de federalisering van de Belgische staat is er een territoriale en materiële bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest. De federale overheid is territoriaal bevoegd over de zeegebieden. Het Vlaamse Gewest heeft enkel materiële bevoegdheden in de zeegebieden, indien die uitdrukkelijk bij wet zijn toegekend. Voor het natuurbehoud betekent dit concreet dat de federale overheid bevoegd is voor het natuurbehoud in het mariene gedeelte van de kustzone en het Vlaamse Gewest bevoegd is voor het natuurbehoud in het landgedeelte van de kustzone. Bij de twee bevoegdheidsniveaus zijn er verschillende diensten bevoegd voor de diverse gebruiksfuncties in de kustzone. Voorts hebben ook de provinciale en gemeentelijke besturen aan de kust een hoofdzakelijk uitvoerende taak. Niettemin kunnen zij binnen hun bevoegdheidsniveau eigen accenten leggen. De bevoegdheidsverdeling heeft tot gevolg dat er een veelheid aan wetgeving is, die niet steeds op elkaar is afgestemd. Zelfs indien het natuurbehoudsrecht in de kustzone in het mariene en het landgedeelte op elkaar is afgestemd, blijft een afstemming van het natuurbeleid en een integratie naar de andere gebruiksfuncties noodzakelijk. Het uitwerken van wetgeving inzake integraal kustzonebeleid lijkt ons, gelet op de bevoegdheidsverdeling, niet mogelijk.

Voor een betere afstemming van het natuurbeleid in de kustzone zijn er juridisch verschillende mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is een territoriale bevoegdheidsoverdracht van de territoriale zee naar het Vlaamse Gewest. Dit lijkt ons geen wenselijke oplossing aangezien het probleem van afstemming gewoon wordt verschoven naar de grens met de EEZ. Het uitbreiden van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud over de volledige zeegebieden is een meer aanvaardbare oplossing. Dit noodzaakt aanpassingen aan de wetgeving en vooral aan de bestaande bevoegde structuren. Door de eigenheid van het mariene milieu en de invloed van het internationaal

recht bij het uitoefenen van bevoegdheden op zee, blijft een specifieke natuurbehoudswetgeving voor het mariene milieu echter noodzakelijk. Het overhevelen van de bevoegdheden inzake natuurbehoud kunnen niet verhinderen dat alle problemen inzake afstemming van het beleid worden opgelost. Belangrijke bevoegdheden blijven immers federaal en ook binnen het Vlaamse niveau zijn er verschillende diensten bevoegd die zijn belast met het beheer van de kustzone. Een vorm van samenwerking zal ook hier aangewezen zijn.

Bij een ongewijzigde bevoegdheidsverdeling inzake natuurbehoud, is het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest een wenselijke en noodzakelijke oplossing. Een dergelijk samenwerkingsakkoord heeft als doelstelling het beleid in de kustzone op elkaar af te stemmen, rekening houdend met de draagkracht van het ecosysteem. Het samenwerkingsakkoord moet worden afgesloten tussen de belangrijkste bevoegde overheden in de kustzone, op zowel federaal als Vlaams niveau. Het dient als basis voor de formalisering van een stuurgroep geïntegreerd kustzonebeleid. Deze stuurgroep werd in het verleden opgericht, maar heeft vooralsnog geen formele basis, waardoor een volgehouden en gestructureerd overleg in de kustzone uitblijft. Voor de uitwerking van een geïntegreerd beleid in de kustzone kan het akkoord een minimum aan verplichtingen inhouden. Een andere mogelijkheid is dat in detail enkele onderwerpen van samenwerking worden uitgewerkt. Het is wenselijk dat wordt geopteerd voor één enkel akkoord en niet voor verschillende deelakkoorden.

HOOFDSTUK 5. JURIDISCH STATUUT VAN DE NATUUR

Het internationaal recht inzake natuurbehoud en het behoud van de natuurlijke rijkdommen was initieel voornamelijk gericht op het vastleggen van de juridische status van de natuurlijke rijkdommen, waarbij werd uitgemaakt wie over soevereine rechten kon beschikken over deze rijkdommen. Hierbij kunnen twee regimes worden onderscheiden: enerzijds de soevereiniteit en soevereine rechten van een staat over zijn natuurlijke rijkdommen (afdeling I) en anderzijds de *commons*, de natuurlijke rijkdommen die aan een gemeenschappelijke toegang zijn onderworpen (afdeling II). Zowel voor de natuurlijke rijkdommen die zich bevinden onder soevereiniteit en soevereine rechten, als voor de *commons*, is er een evolutie in het internationaal recht die, naast het toekennen van rechten inzake de natuur en natuurlijke rijkdommen, ook tal van verplichtingen oplegt inzake behoud en bescherming. Voor bepaalde rijkdommen die vallen onder de gemeenschappelijke toegang werd een nieuw concept uitgewerkt, het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid (afdeling III). Het onderscheid dat verder wordt gemaakt in privé-eigendom, openbaar en privaat domein, *res communes* en *res nullius* binnen één enkele staat, is een onderwerp van nationaal recht en wordt hier verder niet behandeld[1].

I. NATUURLIJKE RIJKDOMMEN ONDER SOEVEREINITEIT EN ONDER SOEVEREINE RECHTEN[2]

1. PRINCIPE VAN DE SOEVEREINITEIT EN VAN SOEVEREINE RECHTEN

Staten beschikken over het soevereine recht hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren volgens hun leefmilieupolitiek. Dit kan worden beschouwd als een regel van internationaal gewoonterecht[3]. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds soevereiniteit over de natuurlijke rijkdommen en anderzijds soevereine rechten over de natuurlijke rijkdommen. Elke staat is in principe vrij om de natuurlijke rijkdommen te exploiteren die zich bevinden binnen de grenzen van zijn territorium, hetzij permanent, hetzij tijdelijk als gevolg van natuurlijke migratiepatronen[4]. Controle over de natuurlijke rijkdommen is dus afhankelijk van het verkrijgen van territoriale soevereiniteit[5]. Daarnaast zijn in het internationaal zeerecht ook soevereine rechten over de natuurlijke rijkdommen toegekend, ook in gebieden die geen deel uitmaken van het territorium (het continentaal plat en de exclusieve economische zone).

Geschillen over natuurlijke rijkdommen in het internationale forum gaan vaak over de exacte afbakening van gebieden waarover soevereiniteit of soevereine rechten kunnen worden uitgeoefend. Voorbeelden zijn geschillen inzake delimitaties van mariene rechtsgebieden[6]

---

[1] Zie over *res communes* en *res nullius* in het nationaal recht: CARETTE, A., *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, (669p.), 14-44. Zie over het statuut van de territoriale zee in nationaal recht, hoofdstuk 4.

[2] Zie hierover uitgebreid SCHRIJVER, N., *Sovereignity over Natural Resources*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 452 p.

[3] KISS, A., "The Rio Declaration on Environment and Development" in CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, (55-64), 57; LAVRYSEN, L. en MAES, F., *o.c.*, 148 (1999); BASLAR, K., *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, (427 p.), 137.

[4] BOWMAN, M., *o.c.*, 6-7 (1996).

[5] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 112 (1992).

[6] Zie ook hoofdstuk 4, in het bijzonder de verwijzingen in voetnoot 4.

(b.v. de Britse-Noorse visserij-zaak[7] en de Gulf of Maine-zaak[8]). Als gevolg van het toekennen van soevereine exploitatierechten in de EEZ valt meer dan 90%[9] van de beviste soorten onder nationale soevereine rechten, alhoewel een belangrijke uitzondering is voorzien voor de grensoverschrijdende en de sterk migrerende soorten. Grensoverschrijdende soorten (de zogenaamde *straddling stocks*) zijn visstapels die voorkomen binnen de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten of zowel binnen de exclusieve economische zone als in een gebied daarbuiten en daaraan grenzend[10]. De trekkende soorten komen ook voor in zowel de EEZ als daarbuiten, maar onderscheiden zich van de grensoverschrijdende soorten door de grote afstanden waarover ze migreren[11]. Deze laatste komen niet uitsluitend voor onder de exclusieve soevereiniteit of soevereine rechten van nationale staten, maar vormen gedeelde natuurlijke rijkdommen[12].

De vraag is wat kan worden verstaan onder natuurlijke rijkdommen. Het is duidelijk dat in ieder geval individuele planten en dieren onder de soevereiniteit of soevereine rechten vallen van een staat wanneer deze zich binnen het territorium of onder de rechtsbevoegdheid bevinden van een staat. Anders is het gesteld met soorten als geheel. Daarover kan de soevereiniteit of soevereine rechten maar effectief worden uitgeoefend over de hele soort, wanneer het soorten betreft die endemisch zijn in één enkele staat[13].

De regel van de soevereiniteit en de soevereine rechten over de natuurlijke rijkdommen is bevestigd in verschillende internationale teksten. Het beginsel van de soevereine rechten van een staat over zijn natuurlijke rijkdommen wordt vastgelegd in principe 21 van de Verklaring van Stockholm inzake het menselijk leefmilieu[14] en in principe 2 van de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling. Luidens dit beginsel hebben staten, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en de beginselen van internationaal recht, het soevereine recht hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieu- en ontwikkelingsbeleid, alsook de verantwoordelijkheid te verzekeren dat activiteiten die binnen hun rechtsbevoegdheid of onder hun toezicht vallen, geen schade aanrichten aan het milieu van andere staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsbevoegdheid vallen. Dit beginsel wordt tevens opgenomen in het Klimaatverdrag van 1992[15], evenals in de Principes inzake het beheer, behoud en duurzame ontwikkeling van de bossen[16] en in het Biodiversiteitsverdrag[17]. In deze laatste twee akten wordt, net zoals in de Verklaring van Stockholm, bevestigd dat staten het soevereine recht hebben hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieubeleid. In de Verklaring van Rio en het Klimaatverdrag wordt daar het ontwikkelingsbeleid aan

---

[7] Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), *ICJ Rep.* 116-206 (1951); zie hierover GUNDLING, L., "Fisheries Case (U.K. v. Norway)" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 381-383.

[8] Case concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada/United States of America), *ICJ Rep.* 246-390 (1984) (afgekort als Gulf of Maine Case); zie hierover OELLERS-FRAHM, K., "Gulf of Maine Case" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 647-651.

[9] ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., "Compliance with International Environmental Obligations: a Case Study of the International Whaling Commission" in CAMERON, J., WERKSMAN, J. en RODERICK, P. (Eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Londen, Earthscan Publications, 1996, (148-175), 150. Volgens de Klemm en Shine is zelfs 95% van de mariene soorten onder nationale soevereiniteit geplaatst; cf. DE KLEMM, C. en SHINE, C., *Biological Diversity Conservation and the Law*, Gland, IUCN, 1993, (292 p.), 1.

[10] Cf. art. 63, Zeerechtverdrag.

[11] BALTON, D., "Strenghtening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", *ODIL* (125-151) 126 (noot 6) (1996).

[12] Zie verder bij gedeelde natuurlijke rijkdommen.

[13] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 2 (1993).

[14] Verklaring van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake het menselijk leefmilieu, Stockholm, 5-16 juni 1972, in 11 *ILM* 1416 (1972) (voortaan verwijzing als Verklaring van Stockholm).

[15] Preambule, Klimaatverdrag.

[16] Art. 1, a, Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests, Rio de Janeiro, 13 juni 1992, in 31 *ILM* 881 (1992).

[17] Preambule, art. 3 en art. 15, § 1, Biodiversiteitsverdrag.

toegevoegd. Ook art. 193 van het Zeerechtverdrag van 1982 bevestigt dat staten het soevereine recht hebben hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren. Het Wereldhandvest voor de natuur legt aan de staten op de bepalingen van het Handvest uit te voeren, ten volle rekening houdend met de soevereiniteit van staten over hun natuurlijke rijkdommen[18].

2. VERPLICHTINGEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT

De soevereiniteit en soevereine rechten van staten over hun natuurlijke rijkdommen heeft in principe voor gevolg dat staten het recht hebben hun rijkdommen te behouden en te exploiteren[19]. De exploitatie kan leiden tot een ernstige aantasting van de natuurlijke rijkdommen, die niet alleen een invloed hebben op de natuurlijke rijkdommen onder nationale soevereiniteit of soevereine rechten maar ook gevolgen daarbuiten kunnen hebben en zelfs een mondiale impact kunnen hebben. Een staat kan echter vrijwillig beperkingen aan zijn soevereiniteit en soevereine rechten aanvaarden[20], bijvoorbeeld door het aanvaarden van bepaalde verplichtingen in verdragen of door de afstand van bevoegdheden aan supranationale organisaties. *Het concept van de permanente soevereiniteit over de natuurlijke rijkdommen heeft dan ook niet verhinderd dat er verdragen en regels van internationaal gewoonterecht werden ontwikkeld inzake behoud en milieubescherming, die deze soevereiniteit en soevereine rechten beperken*[21].

Een belangrijke verplichting in het internationaal recht is dat staten bij activiteiten binnen hun territorium of onder hun rechtsbevoegdheid ervoor moet zorgen dat er *geen schade is aan het leefmilieu van andere staten of gebieden buiten nationale rechtsbevoegdheid*. Deze regel is terug te vinden in internationale rechtspraak[22], in verschillende verklaringen[23] en verdragen[24] en kan worden beschouwd als een regel van internationaal gewoonterecht[25]. In art. 3 van het Biodiversiteitsverdrag wordt deze regel verwoord als volgt: "*Staten hebben, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en de beginselen van het internationaal recht, het soevereine recht hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieubeleid, alsook de verantwoordelijkheid te verzekeren dat activiteiten die binnen hun rechtsmacht of onder hun toezicht vallen, geen schade aanrichten aan het milieu van andere staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen*". Deze verantwoordelijkheid van staten strekt zich uit tot activiteiten die plaatsvinden onder hun rechtsbevoegdheid (zoals op hun grondgebied, in de territoriale zee

---

[18] Wereldhandvest voor de natuur, 22.

[19] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 1 (1993).

[20] Zie LAVRYSEN, L. en MAES, F., "Juridische grondslagen voor het (inter-)nationaal verdelen en gemeenschappelijk beheren" in MAZIJN, B. (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 1999, (181-232), 182-184.

[21] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 114 (1992); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 18, 28-29 (2000), die hierin wijst op de zwakheden die verbonden zijn aan het internationaal (natuurbehouds)recht.

[22] Zie bijvoorbeeld de internationale rechtspraak in de Trail Smelter-arbitrage (Verenigde Staten tegen Canada), (1941), in 3 *UNRIAA* 1905 (1949), waarin wordt gesteld dat "*under the principles of international law (...) no State has the right to use or permit the use of its territory is such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence*"; zie ook de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Corfu Channel-Zaak (Groot-Brittannië tegen Albanië), *ICJ Rep.* 22 (1949), waarin het Hof verwijst naar "*every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States*"; zie recent in de Nuclear Tests-zaak (Nieuw-Zeeland tegen Frankrijk), ICJ Order van 22 september 1995, in *ICJ Rep.* 306 (1995), waarin wordt gesteld dat "*the present Order is without prejudice to the obligations of States to respect and protect the natural environment*"; zie ook de Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 8 juli 1996, *ICJ Rep.* (1996), ook in 35 *ILM* 809 (1996), waarin nog eens duidelijk wordt gesteld: "*The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment*" (cf. par. 29, 35 *ILM* 821 (1996)); zie over deze internationale rechtspraak: SHAW, M., *International Law*, 4th edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, (939 p.), 591; SCHRIJVER, N., *o.c.*, 236-240 (1997).

[23] Zie bijvoorbeeld principe 21, Verklaring van Stockholm; principe 2, Verklaring van Rio.

[24] Zie bijvoorbeeld art. 3, Biodiversiteitsverdrag; preambule, Klimaatverdrag.

[25] Zie hierover SCHRIJVER, N., *o.c.*, 236-240 (1997).

en in de EEZ), maar ook voor activiteiten die plaatsvinden onder hun controle of toezicht (activiteiten door schepen onder hun vlag op volle zee)[26]. De regel van de verantwoordelijkheid geldt niet in geval van schade aan het eigen grondgebied. Alhoewel een uitbreiding van deze regel tot de natuurlijke rijkdommen onder nationale rechtsbevoegdheid wenselijk zou zijn, is er in het internationaal recht tot dusver geen ondersteuning te vinden[27]. De verplichting om geen schade aan te brengen aan de eigen natuurlijke rijkdommen vindt wel een aanknopingspunt in de nationale wetgeving, onder de vorm van een zorgplicht voor de natuur[28].

Daarnaast zijn er in het internationaal recht ook *positieve verplichtingen voor het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen onder nationale soevereiniteit en onder soevereine rechten*. De Verklaring van Stockholm bevat verschillende principes die deze verplichting ondersteunen. Zo bepaalt principe 2 dat de natuurlijke rijkdommen van de Aarde, met inbegrip van lucht, water, land, flora en fauna en in het bijzonder representatieve voorbeelden van natuurlijke ecosystemen moeten worden beschermd ten voordele van de huidige en toekomstige generaties. Voorts bepaalt principe 4 dat de mens een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om het erfgoed van wilde dieren en hun habitats te beschermen en verstandig te beheren. De Verklaring van Rio vermeldt in principe 7 dat staten dienen samen te werken voor het behouden, beschermen en herstellen van de gezondheid en de integriteit van het ecosysteem van de Aarde. Het Wereldhandvest voor de natuur stelt bij de algemene principes dat alle gebieden van de Aarde, zowel land als zee, het voorwerp uitmaken van de principes van behoud. Bijzondere bescherming moet worden gegeven aan unieke gebieden, aan representatieve voorbeelden van alle verschillende types van ecosystemen en voor de habitats van zeldzame of bedreigde soorten[29].

Diverse natuurbehoudsverdragen bevatten verplichtingen voor de verdragspartijen voor het nemen van behoudsmaatregelen, zij het dat de meeste van deze verdragen beperkt zijn, hetzij in geografisch toepassingsgebied, hetzij in voorwerp (beperkt tot bepaalde ecosystemen, beperkt tot een bepaalde soort). Op de verdragspartijen bij het Werelderfgoedverdrag rust de verplichting om de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan toekomstige generaties van het cultureel en natuurlijke erfgoed te waarborgen[30]. Het Ramsar-Verdrag inzake de watergebieden van internationale betekenis legt aan de verdragspartijen de verplichting op hun plannen op zodanige wijze te formuleren en te verwezenlijken dat het behoud van de watergebieden, opgenomen in de lijst van watergebieden met internationale betekenis, wordt bevorderd[31]. De preambule bij het Verdrag van Bonn stelt dat elke menselijke generatie tot taak heeft ervoor te zorgen dat het natuurlijk erfgoed wordt behouden. Tevens wordt erkend dat op de staten de plicht rust de trekkende wilde dieren die binnen hun landsgrenzen leven of hun landen passeren, te beschermen. Art. II (grondbeginselen) herhaalt dit door te bepalen dat de partijen erkennen dat het van belang is dat trekkende soorten worden behouden. De verplichting tot behoud is overigens ook terug te vinden in art. 192 van het Zeerechtverdrag, waarin de staten de verplichting hebben om het mariene leefmilieu te beschermen en te behouden. Art. 193 van het Zeerechtverdrag stelt dat staten het soevereine recht hebben hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren overeenkomstig hun milieubeleid, en voegt daar meteen aan toe dat dit in overeenstemming moet zijn met hun plicht het mariene milieu te beschermen en te behouden. Ook bij een aantal regionale verdragen komt een verplichting tot behoud terug. Luidens het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa moeten de verdragspartijen de nodige

[26] Zie ook LAVRYSEN, L. en MAES, F., *o.c.*, 186 (1999).
[27] Zie ook VAN HOORICK, G., die in dit verband spreekt over de "*ecologische verantwoordelijkheid*" (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 134-136 (2000)).
[28] Zie infra Deel III, hoofdstuk 8, afdeling II inzake de zorgplicht.
[29] Wereldhandvest voor de natuur, algemene beginselen, 3.
[30] Art. 4, Werelderfgoedverdrag.
[31] Art. 3, Verdrag van Ramsar.

maatregelen nemen om de populaties van in het wild levende voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven[32]. Art. II van de Afrikaanse Conventie inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen stelt dat de verdragspartijen maatregelen dienen te nemen nodig om het behoud, het gebruik en de ontwikkeling van bodem, water, flora en dierlijke rijkdommen te verzekeren. Art. 1 van de ASEAN-Overeenkomst omvat de verplichting voor de partijen om maatregelen te nemen nodig voor het behoud van de essentiële ecologische processen en levensonderhoudende systemen[33].

Ook de soevereiniteit van de staten over hun natuurlijke rijkdommen die expliciet wordt bevestigd in het Biodiversiteitsverdrag is niet onbegrensd of absoluut, maar is onderworpen aan de vereiste van behoud en duurzaam gebruik die terug te vinden is in de verschillende artikelen van het verdrag[34]. Volgens Boyle verandert het Biodiversiteitsverdrag dus wezenlijk niets aan de juridische status van de natuurlijke rijkdommen en is dit verdrag in overeenstemming met de bestaande regels van internationaal recht. De enige vernieuwing die dit verdrag brengt, is terug te vinden in de preambule, die het behoud van de biodiversiteit beschrijft als de *gemeenschappelijke zorg voor de mensheid* (*common concern of mankind*). De gemeenschappelijke zorg waarvan sprake in het Biodiversiteitsverdrag moet duidelijk worden onderscheiden van het gemeenschappelijk erfgoedregime in gebieden die niet onder de soevereiniteit vallen van enige staat[35]. Volgens Boyle ligt de betekenis van deze gemeenschappelijke bezorgdheid in het legitimeren van de internationale interesse van het behoud en het gebruik van de biologische rijkdommen, die vallen binnen de territoriale soevereiniteit van staten. Net zoals de algemene bezorgdheid die bestaat voor mensenrechten, erkent het gemeenschappelijke bezorgdheidsprincipe in het Biodiversiteitsverdrag dat het beheer van het milieu en de natuurlijke rijkdommen van een staat een zaak is waarvoor alle staten kunnen opkomen, ook al ondervinden ze niet direct schade door een specifieke maatregelen van bepaalde staten[36]. In deze zin is soevereiniteit over de biologische rijkdommen niet langer een basis voor de uitsluiting van andere staten, maar houdt daarentegen een engagement in om samen te werken voor het welzijn van de internationale gemeenschap[37]. Aangezien het principe van de gemeenschappelijke zorg is opgenomen in de preambule bij het verdrag, kan daaruit geen concrete verplichting tot samenwerking worden afgeleid. Het engagement tot samenwerking voor het behoud van de biologische diversiteit blijkt wel concreet uit de verdragsverplichtingen van het Biodiversiteitsverdrag. De gemeenschappelijke zorg waarvan sprake in het Biodiversiteitsverdrag is dus niets meer dan een bevestiging van de bezorgdheid van de internationale gemeenschap die al tot uiting is gekomen door het afsluiten van tal van natuurbehoudsverdragen. Het doet echter geen afbreuk aan het principe van de soevereiniteit van staten over hun natuurlijke rijkdommen.

De verplichting tot samenwerking in het internationaal recht tussen staten voor het bereiken van de behoudsdoelstellingen van de natuur en de natuurlijke rijkdommen is terug te vinden in verschillende verdragsteksten en verklaringen. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Wereldhandvest voor de natuur (par. 21 (a) omvat de verplichting tot samenwerking in de taak om de natuur te behouden). Principe 7 van de Verklaring van Rio omvat de verplichting om samen te werken voor het behoud, het beschermen en het herstellen van de gezondheid en de integriteit van het ecosysteem aarde. Het Werelderfgoedverdrag wijst in de preambule

[32] Art. 2, Verdrag van Bern.
[33] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 222-223 (1997).
[34] Cf. preambule en art. 6-10, Biodiversiteitsverdrag.
[35] Zie infra afdeling III.
[36] "*(...)it acknowledges that the management of a state's own environment and resources is a matter in respect of which all states, or all parties to the Convention have standing, even if they are not directly injured by any specific misuse of resources.*") (BOYLE, A., *o.c.*, 117 (1994); BOYLE, A., *o.c.*, 40 (1996)).
[37] "*Permanent sovereignity over biological resources is no longer a basis for exclusion of others, but entails instead a "commitment to cooperate for the good of the international community at large*" (HANDL, G., "Environmental Security and Global Change: the Challenge to International Law", *YIEL* (3-33) 31-32 (1990); BOYLE, A., *o.c.*, 117 (1994); BOYLE, A., *o.c.*, 40 (1996)).

op de taak van de hele internationale gemeenschap om deel te nemen aan de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijk en universele waarde. Het CITES-Verdrag erkent in de preambule het wezenlijk belang van de internationale samenwerking bij de bescherming van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten tegen overmatige exploitatie tengevolge van de internationale handel.

In verdragsteksten is de verplichting tot samenwerking voor het natuurbehoud echter veelal zwak uitgedrukt (b.v. behoudsmaatregelen worden afzonderlijk genomen of in samenwerking met andere staten, staten werken samen indien dit wenselijk is enz.). Het Verdrag van Bonn bepaalt dat de verdragspartijen afzonderlijk of in onderlinge samenwerking de noodzakelijke maatregelen dienen te nemen voor het behoud van de trekkende soorten en hun leefomgeving[38]. De plicht tot samenwerking bij het behoud van de natuur komt ook voor in regionale verdragen zoals bijvoorbeeld het Verdrag van Bern, dat tot doel heeft te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun leefmilieus, met name die soorten en leefmilieus waarvoor de samenwerking van verschillende staten is vereist met het oog op hun instandhouding en een zodanige samenwerking te bevorderen[39]. Art. 11 bevat expliciet de verplichting tot samenwerking van de verdragspartijen, telkens wanneer dit wenselijk is en wanneer deze samenwerking de doeltreffendheid van de maatregelen genomen krachtens het verdrag zou kunnen verhogen. Art. 16 van het Afrikaans Verdrag inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen voorziet een interstatelijke samenwerking telkens wanneer een dergelijke samenwerking nodig is teneinde de bepalingen van het Verdrag uit te voeren en wanneer door een nationale maatregel de natuurlijke rijkdommen van een andere staat waarschijnlijk zouden worden aangetast. Art. 1 van het ASEAN-Verdrag bevat eveneens een verplichting tot samenwerking bij het natuurbehoud, voor zover nodig en gepast. Art. 18 tot en met 20 bevatten uitgebreidere bepalingen inzake internationale samenwerking. Een duidelijke verplichting tot samenwerking komt voor in art. 6 van het Protocol van 1991 betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, dat bepaalt dat de partijen samenwerken bij het plannen en uitvoeren van activiteiten in het gebied waarop het Verdrag van Antarctica van toepassing is[40].

Alhoewel dus in verschillende internationale akten verplichtingen tot behoud en samenwerking inzake behoud zijn voorzien, is er nog geen sprake van een systematische verplichting voor het behoud van alle natuurlijke rijkdommen binnen de grenzen van de nationale rechtsbevoegdheid (zoals b.v. tropische regenwouden of koraalriffen)[41].

3. GEDEELDE NATUURLIJKE RIJKDOMMEN

Naast de natuurlijke rijkdommen die zich bevinden onder soevereiniteit, wordt ook nog een tussencategorie tussen deze rijkdommen en de *commons* erkend. Het gaat hier over de *gedeelde natuurlijke rijkdommen* (*shared natural resources*), die niet behoren tot de exclusieve controle van een enkele staat, maar die evenmin behoren tot het gemeenschappelijk bezit van alle staten[42]. In tegenstelling tot de *commons* die openstaan voor alle staten, hebben bij de gedeelde rijkdommen slechts enkele, doorgaans geografisch gegroepeerde staten, rechten over deze rijkdommen. Voorbeelden van gedeelde rijkdommen zijn trekkende soorten, internationale waterlopen en bergketens. In enkele resoluties van de Verenigde Naties wordt erkend dat staten geen onbeperkte soevereiniteit hebben inzake gedeelde natuurlijke rijkdommen, maar dat er daarentegen een samenwerkingsverplichting

[38] Art. II, § 1, Verdrag van Bonn.
[39] Art. 1, § 1, Verdrag van Bern.
[40] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 234-235 (1997).
[41] Zie ook in deze zin BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 122-123 (1992).
[42] Zie hierover BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 114-117 (1992).

bestaat bij het behoud ervan[43]. Door de UNEP werden in 1978 ontwerprichtlijnen uitgevaardigd inzake het behoud en harmonieus gebruik van natuurlijke rijkdommen gedeeld door twee of meer staten[44]. In de richtlijnen wordt opgeroepen tot een intensivering van de samenwerking tussen staten, met het oog op het controleren, vermijden, terugdringen of elimineren van schadelijke effecten op het milieu die voortkomen uit het gebruik van gedeelde rijkdommen. De richtlijnen voorzien daartoe onder meer in de uitwisseling van informatie, de notificatie van plannen, consultatie, informatie in noodsituaties, wederzijdse bijstand, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid en een geschillenregeling. De Algemene Vergadering van de VN nam notie van deze richtlijnen, zonder ze formeel goed te keuren. Er werd integendeel gesteld dat deze richtlijnen geen afbreuk deden aan de bestaande internationale bindende rechtsregels[45]. *Het zou dan ook voorbarig zijn om te stellen dat er een algemene aanvaarde samenwerkingsverplichting geldt voor gedeelde natuurlijke rijkdommen.* Niettemin is er in veel gevallen een samenwerkingsverplichting uitgewerkt in de statenpraktijk, wat tot uiting komt in verschillende verdragen.

In het internationaal recht is regelgeving ontstaan inzake de samenwerking voor het behoud van de gedeelde rijkdommen. Een voorbeeld is het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten. In dit verdrag wordt erkend dat op staten de plicht rust de trekkende soorten van wilde dieren die binnen hun landsgrenzen leven of hun landen passeren, te beschermen. Er wordt onmiddellijk aan toegevoegd dat een doeltreffend behoud en beheer van deze soorten om gezamenlijke maatregelen vraagt van alle staten waarbinnen deze soorten een deel van hun levenscyclus doorbrengen[46]. Ook in art. II van het verdrag, dat weliswaar minder sterk is geformuleerd, schuilt toch een zelfde gedachtegang: "*De partijen erkennen dat het van belang is dat trekkende soorten worden behouden en dat de staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied, telkens wanneer dit mogelijk en wenselijk is, overeenstemming bereiken over de daartoe te nemen maatregelen* (...)".

De verschillende uitvoeringsovereenkomsten bij het Verdrag van Bonn, zoals b.v. het ASCOBANS-Verdrag, gaan deze verplichting tot samenwerking concretiseren. Het Ramsar-Verdrag erkent dat watervogels tijdens hun trek landsgrenzen overvliegen en daarom kunnen worden beschouwd als een internationaal natuurlijk bezit[47]. In het geval een watergebied zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan één verdragspartijen of in het geval van een gedeeld waterloopstelsel, dan plegen de verdragspartijen overleg over de uitvoering van de verdragsverplichtingen[48]. In het Verdrag inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten, zijn de bepalingen van art. 5 (algemene beginselen), art. 6 (toepassing van het voorzorgsbeginsel) en art. 7 (compatibiliteit van behouds- en beheersmaatregelen), naast de natuurlijke rijkdommen van de volle zee, ook van toepassing op de grensoverschrijdende stocks en de over grote afstand trekkende vissoorten binnen gebieden onder nationale rechtsbevoegdheid[49]. Ook anadrome en catadrome vissoorten zijn

---

[43] Resolutie 3129 ((XXVIII) van de Algemene Vergadering, Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more states, 13 december 1973, in HOHMANN, H., *o.c.*, 54 (1995); zie ook art. 3 van het Handvest inzake economische rechten en verplichtingen van staten, aangenomen door de Resolutie 3281 (XXIX) van de Algemene Vergadering van 12 december 1974, in HOHMANN, H., *o.c.*, 55 (1995): "*In the exploitation of natural resources shared by two or more countries, each State must co-operate on the basis of a system of information and prior consultation in order to achieve optimum use of such resources without causing damage to the legitimate interests of others.*".

[44] Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two of More States, in 17 *ILM* 1091 (1978); zie hierover SCHRIJVER, N., *o.c.*, 129-133 (1997).

[45] Zie hierover BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 115-117 (1992).

[46] Preambule, Verdrag van Bonn.

[47] Preambule, Verdrag van Ramsar.

[48] Art. 5, Verdrag van Ramsar.

[49] Art. 3, § 1-2, Straddling stocks-Overeenkomst.

gedeelde natuurlijke rijkdommen, waarvoor in het Zeerechtverdrag een verplichting tot samenwerking is opgelegd[50].

[50] Cf. art. 66 en 67, Zeerechtverdrag.

II. NATUURLIJKE RIJKDOMMEN ALS GEMEENSCHAPPELIJK BEZIT

1. PRINCIPE VAN DE VRIJE TOEGANG

Naast de natuurlijke rijkdommen die onder de soevereiniteit of soevereine rechten van staten vallen, zijn er de natuurlijke rijkdommen die worden beschouwd als gemeenschappelijk bezit (*res communes*, *common property* of kortweg de *commons*). *In het internationaal recht hebben de commons betrekking op gebieden die buiten de nationale rechtsbevoegdheid vallen*, zoals de volle zee. De gebieden van gemeenschappelijk bezit staan open voor een legitiem en redelijk gebruik door alle staten en kunnen niet worden toegekend aan de exclusieve soevereiniteit of soevereine rechten van enige staat. De doctrine van de *commons* strekt zich uit tot de levende rijkdommen van die gebieden, zoals zeezoogdieren en vissen van de volle zee. Ook vogels en andere soorten die gemeenschappelijke gebieden bewonen of erdoor trekken, kunnen worden beschouwd als gemeenschappelijk bezit[51]. De natuurlijke rijkdommen die behoren tot de zogenaamde internationale *commons* kunnen het voorwerp uitmaken van een eigendomsrecht, eenmaal ze gevangen zijn. Ze zijn echter niet onderworpen aan eigendomsaanspraken, wanneer ze zich in hun natuurlijke vrije staat bevinden. Er zijn geen exclusieve rechten mogelijk en de gebruikers kunnen anderen niet beletten om deel te nemen aan de exploitatie. Voor de natuurlijke rijkdommen die deel uitmaken van de *commons* en die het voorwerp kunnen uitmaken van een eigendomsrecht, eenmaal ze gevangen zijn, wordt ook de term *res nullius* gebruikt. Het onderscheid met de eigenlijke *res communes* is, dat deze laatste door hun aard niet kunnen worden toegeëigend. Hierna wordt verder de term internationale *commons* gebruikt, waarmee wordt bedoeld de gebieden, evenals de daarin aanwezige rijkdommen. Volgens Vogler behoren de volle zee, de ruimte en Antarctica tot de gebieden van de internationale *commons*[52].

Van de rijkdommen van de zee bevindt zich, als gevolg van het concept van de exclusieve economische zone (EEZ), 90% van de gekende vissoorten onder nationale bevoegdheid. Slechts 10% van de beviste soorten maakt nog deel uit van de internationale *commons*[53]. *Het juridisch statuut van de volle zee als gemeenschappelijk bezit, werd bevestigd in internationale rechtspraak, evenals in verdragsteksten.* De status van de levende natuurlijke rijkdommen van de volle zee als zijnde gemeenschappelijk bezit werd bevestigd in de Behring Sea Fur Seals-arbitrage van 1893[54]. Deze arbitrage betrof een geschil tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk inzake beschermingsmaatregelen uitgevaardigd door de Verenigde Staten voor pelsrobben op de volle zee. In de arbitrage-uitspraak werd bepaald dat de Verenigde Staten geen eigendomsrechten en geen beschermingsrechten hebben over zeehonden voorbij de 3-mijlszone[55]. De vrije toegang tot de natuurlijke rijkdommen van de volle zee wordt daarmee bevestigd. Het statuut van de volle zee als gemeenschappelijk bezit wordt vastgelegd in het Verdrag van 1958 inzake de volle zee[56], evenals in het Zeerechtverdrag van 1982[57], waarin expliciet wordt gesteld dat de volle zee open is voor alle staten. In het Verdrag van 1958 wordt daar nog expliciet aan toegevoegd dat geen enkele staat op wettige wijze enig deel van de volle zee aan zijn soevereiniteit kan onderwerpen. Bij de vrijheid van de volle zee wordt ook expliciet de vrijheid van visserij genoemd.

---

[51] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 117-119 (1992).

[52] Zie over de *commons* VOGLER, J., *The Global Commons. A Regime Analysis*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995, 233 p. Volgens Vogler kan ook de atmosfeer, of althans een deel ervan, tot de *commons* worden gerekend (VOGLER, J., *o.c.*, 124 e.v. (1995)).

[53] ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., *o.c.*, 150 (1996).

[54] Zie hierover BIRNIE, P., *o.c.*, 95-101 (1985); HÖPFNER, M., "Behring Sea Arbitration" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 1, 366-367.

[55] De 3-mijlszone was de toen toegelaten breedte van de territoriale zee.

[56] Art. 2, Verdrag inzake de volle zee, Genève, 29 april 1958, in 450 *UNTS* 11; in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972 (afgekort als VVZ).

[57] Art. 87, Zeerechtverdrag.

Het statuut van de ruimte (outer space) als gemeenschappelijk bezit wordt expliciet bevestigd in het Ruimteverdrag van 1967[58]. Dit gebeurt in art. I, waarin wordt gesteld dat de kosmische ruimte, met inbegrip van de Maan en andere hemellichamen, vrij mag worden onderzocht en gebruikt door alle staten zonder enige vorm van discriminatie, op voet van gelijkheid en in overeenstemming met het volkenrecht, en de toegang tot alle delen van de hemellichamen vrij is. In art. II wordt daar nog aan toegevoegd dat de kosmische ruimte niet vatbaar is voor toe-eigening door staten door middel van soevereiniteitsaanspraken, gebruik of bezetting, of op enige andere wijze.

De wettelijke status van Antarctica is minder duidelijk[59]. Voor sommigen mag worden aangenomen dat ook Antarctica behoort tot de globale *commons*[60]. Dit wordt afgeleid uit het feit dat de initiële aanspraken voor territoriale soevereiniteit die door sommige staten zijn gemaakt, tot dusver niet zijn hard gemaakt. Er werden door 7 staten aanspraken gemaakt op Antarctica (Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk)[61]. In het Antarctica-Verdrag van 1959[62] worden de territoriale aanspraken weliswaar opgeschort, maar niet teniet gedaan. Art. IV van het verdrag stelt dat geen enkele handeling of activiteit die tijdens de duur van het verdrag plaatsheeft, als grond mag worden aangevoerd om een aanspraak voor territoriale soevereiniteit in het Zuidpoolgebied te doen gelden, te steunen of te betwisten, of soevereiniteitsrechten in deze streek te doen ontstaan. Tijdens de duur van het verdrag mag geen enkele nieuwe aanspraak op territoriale soevereiniteit naar voor worden gebracht. Anderzijds stelt het verdrag dat geen enkele bepaling van het verdrag zo mag worden uitgelegd dat de verdragspartijen afzien van vroeger bevestigde soevereiniteitsrechten of aanspraken op aan de Zuidpool gelegen gebieden[63]. De beslissingsmacht in het kader van het verdrag liggen enerzijds bij vertegenwoordigers van de oorspronkelijke verdragssluitende partijen[64] en anderzijds door vertegenwoordigers van staten die aanzienlijke activiteiten van wetenschappelijk onderzoek verrichten in Antarctica en die zijn benoemd door de andere eerstgenoemde verdragspartijen[65]. Doordat op bepaalde delen van Antarctica aanspraken zijn gemaakt en voor andere delen niet, is Antarctica het best te beschouwen als een *sui generis* gebied. Het regime dat er op van toepassing is (het Antarctisch verdragensysteem) wordt door Baslar omschreven als een *de facto res communis* regime[66]. Voor de Zuidelijke Oceaan rond Antarctica geldt niet het regime van de volle zee, maar wel het Antarctica-verdragensysteem.

2. VERPLICHTINGEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT

De vrije toegang tot de natuurlijke rijkdommen van gebieden, die als gemeenschappelijk bezit worden beschouwd, heeft geleid tot een overexploitatie van deze rijkdommen. In dit

---

[58] Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de Maan en andere hemellichamen, Londen, Moskou en Washington, 27 januari 1967, in 6 *ILM* 386 (1967); in Belgische goedkeuringswet van 4 december 1972, *BS* 12 februari 1974.

[59] Zie b.v. VERHOEVEN, J., "General Introduction" in VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, (11-20), 12-14. Ook de WCED stelt dat er nog geen algemene overeenkomst is of Antarctica al dan niet tot de globale *commons* behoort (WCED, *o.c.*, 280 (1997)).

[60] WCED, *o.c.*, 261 (1987); BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 122 (1992); VOGLER, J., *o.c.*, 75 (1995); JOYNER, C., *o.c.*, 53 (1998). Charney wijst er op dat het in toenemende mate duidelijk wordt dat er een consensus is binnen de internationale gemeenschap dat Antarctica niet valt en niet kan vallen binnen de rechtsbevoegdheid van enige staat (CHARNEY, J., "The Antarctic System and Customary International Law" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, (51-101), 57).

[61] SHAW, M., *o.c.*, 364 (1997).

[62] Verdrag inzake Antarctica, Washington, 1 december 1959, in Belgische goedkeuringswet van 12 juli 1960, *BS* 29 november 1961 (voortaan verwijzing als Antarctica-Verdrag).

[63] Art. IV, 1, a, Antarctica-Verdrag.

[64] Dit zijn de 7 staten die aanspraken maken op een deel van Antarctica (Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Groot-Brittannië) en 5 staten die geen aanspraken hebben op het gebied (België, Japan, Zuid-Afrika, de voormalige Sovjet-Unie en de Verenigde Staten).

[65] Cf. art. IX, § 2, Antarctica-Verdrag.

[66] BASLAR, K., *o.c.*, 262 (1998).

verband wordt gesproken over de "*tragedy of the commons*"[67]. Juist deze overexploitatie heeft de noodzaak aangetoond voor het behoud van de natuurlijke rijkdommen van de *commons*.

Voorheen werd al gewezen op de internationale gewoonterechtelijke regel voor staten om *geen schade toe te brengen aan gebieden die vallen buiten de rechtsbevoegdheid van staten*[68].

Voorts zijn er ook regelen in internationaal recht die van staten maatregelen vragen inzake het *behoud van de natuurlijke rijkdommen* van de *commons*. Reeds in de Behring Sea Fur Seals-arbitrage van 1893 werd, naast de bevestiging van de vrije toegang tot de natuurlijke rijkdommen van de volle zee, erkend dat er behoudsmaatregelen nodig zijn om overexploitatie te vermijden. In het licht van de eerste vaststelling, is dit echter afhankelijk van de uitdrukkelijke aanvaarding van maatregelen door de deelnemers aan de visserij[69]. Door het Internationaal Gerechtshof werd in het IJslandse visserijgeschil van 1974[70] vastgesteld dat staten de verplichting hebben om ten volle rekening te houden met de rechten van andere staten in het behoud en de billijke exploitatie van deze rijkdommen[71]. Volgens het Hof is, als gevolg van de intensivering van de visserij, de vroegere laisser-faire behandeling van de rijkdommen van de volle zee vervangen door een erkenning van een verplichting om rekening te houden met de rechten van andere staten en de noden van behoud in het belang van allen[72].

Ook in de zeerechtverdragen wordt aan de vrijheid van de visserij, *een verplichting gekoppeld rekening te houden met rechten van andere staten*. In het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, waarin het recht van staten wordt erkend om te vissen op volle zee, wordt tevens vastgesteld dat dit recht het voorwerp uitmaakt van verdragsrechtelijke verplichtingen, de belangen en rechten van kuststaten zoals bepaald in dit verdrag en de bepalingen inzake het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee[73]. Ook in het Zeerechtverdrag van 1982 wordt het recht op visserij in volle zee onderworpen aan de bestaande verdragsverplichtingen, aan de bepalingen inzake het behoud en beheer van de levende rijkdommen van de volle zee van het Zeerechtverdrag en aan de rechten en plichten en belangen van de kuststaten zoals bepaald in art. 63, § 2 en de art. 64 tot en met 67 van het Zeerechtverdrag (inzake de zogenaamde grensoverschrijdende stocks)[74].

In de zeerechtverdragen wordt de *expliciete verplichting opgenomen inzake het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee*. In het Verdrag van Genève van 1958 wordt aan alle staten de verplichting opgelegd om, zelf of in samenwerking met andere staten, die maatregelen te treffen die nodig zijn voor de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee[75]. Deze verplichting komt ook terug in art. 117 van het Zeerechtverdrag. Het Verdrag inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten heeft als doelstelling het verzekeren van het langetermijnbehoud en duurzaam gebruik van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende soorten, door effectieve implementatie van de verdragsbepalingen[76]. Ook inzake Antarctica worden verplichtingen opgelegd voor het behoud van de natuurlijke rijkdommen. Zo werd de Overeenkomst van Canberra van 1980

[67] Zie hierover VOGLER, J., *o.c.*, 10-16 (1995).
[68] Zie supra afdeling I, 2.
[69] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 494 (1992).
[70] Icelandic Fisheries Case (UK v. Iceland), *ICJ Rep.* 3 (1974); zie hierover BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 118-119 (1992) (voortaan verwijzing als IJslands visserijgeschil 1974).
[71] Cf. par. 79, IJslands visserijgeschil 1974.
[72] Par. 72, IJslands visserijgeschil 1974.
[73] Art. 1, § 1, VVLR.
[74] Art. 116, Zeerechtverdrag.
[75] Art. 1, § 2, VVLR.
[76] Art. 2, Straddling stocks-Overeenkomst.

gesloten met als doel de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren[77].

Voor de rijkdommen van de volle zee wordt ook expliciet voorzien in een verplichting tot samenwerking bij het behoud ervan[78]. Dit kan worden beschouwd als een regel van internationaal gewoonterecht[79]. De verplichting tot samenwerking bij het behoud van de rijkdommen van de volle zee, werd reeds vastgelegd in art. 1, § 2 van het Verdrag van Genève van 1958 over de visserij en de bescherming van de levende rijkdommen van de volle zee, waarin op alle staten de plicht rust om zelf of in samenwerking met andere staten die maatregelen te treffen die nodig zijn voor de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee. Ook art. 118 van het Zeerechtverdrag van 1982 bevat de verplichting voor staten om samen te werken bij het behoud en het beheer van levende rijkdommen in de gebieden van de volle zee. Staten die dezelfde levende rijkdommen of verschillende levende rijkdommen in hetzelfde gebied exploiteren, dienen onderhandelingen aan te knopen teneinde de noodzakelijke maatregelen te nemen voor het behoud van de betrokken rijkdommen. Ook voor de zogenaamde grensoverschrijdende visstapels en voor de over grote afstand migrerende vissoorten is samenwerking inzake beheer vereist. Voor de visstapels die voorkomen in de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten pogen de staten tot overeenstemming te komen omtrent de nodige maatregelen voor de coördinatie en het waarborgen van het behoud en de ontwikkeling van dergelijke stapels[80]. Voor de visstapels die zowel in de EEZ als in de volle zee voorkomen, trachten staten tot overeenstemming te komen over de nodige maatregelen voor het behoud ervan[81]. Een verplichting tot samenwerking wordt in het Zeerechtverdrag opgelegd voor de over grote afstand trekkende soorten[82] en voor het behoud van zeezoogdieren[83]. Teneinde uitvoering te geven aan de bepalingen van het Zeerechtverdrag inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten worden in Deel III van de Overeenkomst van 1995 inzake de grensoverschrijdende en de trekkende soorten de mechanismen voor internationale samenwerking inzake de grensoverschrijdende en de trekkende soorten vastgelegd[84] en wordt een verplichting tot samenwerking inzake grensoverschrijdende en over grote afstand migrerende soorten voorzien[85]. Ook in de preambule van de Drijfnetresolutie van de Verenigde Naties wordt de verplichting van de internationale gemeenschap benadrukt om globaal en regionaal samen te werken inzake het behoud en het beheer van de levende rijkdommen van de volle zee en om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de levende rijkdommen van de volle zee te behouden[86].

De rijkdommen van de gebieden die worden beschouwd als gemeenschappelijk bezit, zoals de volle zee, vallen dus in principe onder de vrije toegang voor alle staten, zij het dat de vrijheid van exploitatie een gekwalificeerde vrijheid is. Ondanks de verplichtingen tot behoud van de natuurlijke rijkdommen onder gemeenschappelijk bezit, wordt er gewezen op de zwakheden in het beschermingsregime. De gewoonterechtelijke verplichting voor het behoud van de *commons* is, alhoewel een belangrijke regel, veelal te vaag en te algemeen om een praktisch belang te hebben. Het is daarom van groot belang om de praktische uitwerking van de behoudsverplichting te regelen in internationale behoudsregimes, bij voorkeur door internationale verdragen en internationale controleorganen[87].

---

[77] Cf. art. II, CCAMLR-Verdrag.
[78] Zie hierover BURKE, W., *The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond*, Oxford, Clarendon Press, 1994, (382p.), 100 e.v.
[79] BIRNIE, P. en en BOYLE, A., *o.c.*, 122 (1992).
[80] Art. 63, § 1, Zeerechtverdrag.
[81] Art. 63, § 2, Zeerechtverdrag.
[82] Art. 64, Zeerechtverdrag.
[83] Art. 65 en art. 120, Zeerechtverdrag.
[84] Art. 8-16, Straddling stocks-Overeenkomst.
[85] Art. 8, § 1, Straddling stocks-Overeenkomst.
[86] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 235-236 (1997).
[87] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 119 (1992).

Door sommige auteurs wordt dan ook de wenselijkheid geopperd voor de wijziging van het regime. Zo pleit bijvoorbeeld Stone voor het in het leven roepen van de functie van "*global commons guardians*" als een soort internationale vertegenwoordigers voor de natuurlijke rijkdommen, zoals zeehonden en walvissen. De taken van deze bewakers zijn drievoudig: de monitoring van de toestand van de *commons*, een wetgevende functie binnen bestaande institutionele organen (door bijvoorbeeld het suggereren van het afsluiten van nieuwe verdragen) en ten derde als juridische vertegenwoordiger voor de *commons* in multilaterale conflicten. Voor dit laatste aspect ziet hij een voorbeeld in het Amerikaanse rechtssysteem, waarbij de federale administratie NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) als een soort voogd is aangeduid voor vissen, mariene zoogdieren en hun onderhoudende ecosystemen binnen visserijzone van de Verenigde Staten. NOAA heeft de bevoegdheid om op te treden en herstelkosten te vorderen in het geval van schade aan de rijkdommen die ze vertegenwoordigen[88]. Een zeker vergelijkbaar regime is terug te vinden in de Belgische wet ter bescherming van het mariene milieu: op grond van deze wet kan de Staat optreden voor het vorderen van het herstel van milieuverstoring[89]. In beide gevallen gaat het echter over schade aan natuurlijke rijkdommen die zich bevinden onder nationale rechtsbevoegdheid. Het installeren van een dergelijk regime voor de *commons* in het internationaal recht, blijft vooralsnog beperkt tot een wensdroom. Door anderen wordt gepleit voor de uitbreiding van het regime van het gemeenschappelijk erfgoed[90]. Dit komt aan bod in een volgende afdeling.

---

[88] STONE, C., "Defending the Global Commons" in SANDS, P., *Greening International Law*, Londen, Earthscan Publications, 1993, 34-49.

[89] Cf. art. 37, § 3, Wet mariene milieu: "*Het recht op herstel van milieuverstoring bestaat in hoofde van de Staat.*" Onder milieuverstoring wordt begrepen een nadelige beïnvloeding van het mariene milieu, voor zover deze geen beschadiging, verlies of nadeel is, geleden door een aanwijsbaar natuurlijk persoon of rechtspersoon (cf. art. 2, 6° en 7°, Wet mariene milieu). In de Memorie van Toelichting wordt hierover verduidelijkt dat dit gaat over niet-economisch uitdrukbare verliezen in het mariene milieu of componenten ervan die niet verhandelbaar zijn, zoals bijvoorbeeld niet-commercieel exploiteerbare diersoorten. Het verlies van deze diersoorten is niet financieel te compenseren door middel van een klassieke schadevergoeding. In tegenstelling tot b.v. de Verenigde Staten waar een geldelijke schadevergoeding wordt voorzien, wordt in de Wet mariene milieu geopteerd voor een herstel in natura (zie Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1695/1, (48p.), 8 (voortaan verwijzing als Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu); zie ook MAES, F., m.m.v. CLIQUET, A., *Memorie van Toelichting bij "Voorontwerp van wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België"*, in opdracht van de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, Brussel, 1997; zie ook MAES, F., "De Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België: op weg naar een duurzaam gebruik van de zee", *TMR* (270-285) 277 (1999).

[90] Zie infra afdeling III.

III. GEMEENSCHAPPELIJK ERFGOEDREGIME

Naast de traditionele indeling tussen natuurlijke rijkdommen onder nationale soevereiniteit en de *commons*, is er de meer recente notie van het *gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid* (*common heritage of mankind*). Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, het juridisch regime van het gemeenschappelijk erfgoed, zoals dat is uitgewerkt voor de diepzeebodem en de Maan en, anderzijds, het gebruik van termen zoals *erfgoed* en *gemeenschappelijke zorg* binnen het internationaal milieurecht.

1. WETTELIJK REGIME VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK ERFGOED

Het juridisch regime voor het gemeenschappelijk erfgoed is tot dusver beperkt gebleven tot twee gebieden: de diepzeebodem en de Maan[91]. *Het regime van het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid voor de diepzeebodem is uitgewerkt in deel XI, Bijlage III en IV van het Zeerechtverdrag van 1982.* De diepzeebodem (het *Gebied*) en de rijkdommen van de diepzeebodem worden in het Zeerechtverdrag expliciet uitgeroepen tot gemeenschappelijk erfgoed van de gehele mensheid[92]. Onder *het Gebied* wordt verstaan de zee- en oceaanbodem en de ondergrond ervan, voorbij de grenzen van nationale rechtsbevoegdheid[93]. Er wordt een internationale zeebodemautoriteit opgericht (de *Autoriteit*)[94], die zal optreden namens de hele mensheid en die alle activiteiten in het Gebied zal organiseren[95]. De Autoriteit voorziet in een billijke verdeling van financiële en economische baten, die voortkomen uit de werkzaamheden in het Gebied[96]. Een aantal geïndustrialiseerde landen had bezwaren tegen de operationalisering van deel XI van het Zeerechtverdrag. Er waren in het bijzonder bezwaren tegen de besluitvormingsprocedure van de Autoriteit, de verplichte transfer van technologie, de productiebeperkingen, het compensatiefonds en de financiële voorwaarden voor het afsluiten van exploitatiecontracten tussen de Autoriteit en potentiële exploitanten[97]. Het internationaal beheersregime voor de diepzeebodem werd daarom afgezwakt in een implementatieverdrag van 1994[98]. Zo worden onder meer de verplichtingen voor de overdracht van technologie afgezwakt[99]. Door het implementatieverdrag heeft het begrip gemeenschappelijk erfgoed van de diepzeebodem veel van zijn waarde verloren[100].

Het gemeenschappelijk erfgoedregime voor de Maan is uitgewerkt in het Maanverdrag[101]. De Maan en de natuurlijke rijkdommen zijn gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid[102]. Art.

---

[91] Zie hierover BASLAR, K., *o.c.*, 159-242 (1998).
[92] Art. 136, Zeerechtverdrag.
[93] Art. 1, § 1, Zeerechtverdrag.
[94] Cf. over de Autoriteit: art. 156-185, Zeerechtverdrag.
[95] Cf. art. 153, Zeerechtverdrag en Bijlage III. Een kernelement bij de exploitatie van de diepzeebodem is het systeem van de parallelle toegang tussen enerzijds de Onderneming en anderzijds, samen met de Autoriteit, de verdragsstaten, staatsondernemingen of natuurlijke en rechtspersonen met de nationaliteit van verdragspartijen (zie hierover SOMERS, E., *o.c.*, 202-203 (1997)). De Onderneming is het orgaan van de Autoriteit dat rechtstreeks werkzaamheden in het Gebied verricht (cf. art. 170, Zeerechtverdrag).
[96] Art. 140, Zeerechtverdrag.
[97] SOMERS, E., *o.c.*, 210 (1997).
[98] 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 33 *ILM* 1309 (1994); in Belgische goedkeuringswet van 18 juni 1998, *BS* 16 september 1999 (voortaan verwijzing als Implementatie-Overeenkomst diepzeebodem); zie hierover SOMERS, E., *o.c.*, 210-214 (1997); SHAW, M., *o.c.*, 448-450 (1997).
[99] Cf. afdeling 5, 1 van de Bijlage bij de Implementatie-Overeenkomst diepzeebodem, waarin wordt gesteld dat de Onderneming en ontwikkelingsstaten die de technologie inzake diepzeemijnbouw wensen te verwerven, ernaar streven deze te verwerven tegen billijke en redelijke commerciële voorwaarden en bedingen op de vrije markt of via joint venture-overeenkomsten. Er wordt in de Implementatie-Overeenkomst niet meer voorzien in het oprichten van een permanente Onderneming (cf. afdeling 2, Bijlage, Implementatie-Overeenkomst).
[100] Zie ook SOMERS, E., *o.c.*, 211 en 220, noot 40 (1997).
[101] Overeenkomst van 5 december 1979 inzake de regeling van activiteiten van staten op de Maan en andere hemellichamen, in 18 *ILM* 1434 (1979) (voortaan verwijzing als Maanverdrag).

11, § 5 van het Maanverdrag voorziet in het instellen van een internationaal beheersregime voor de exploitatie van de rijkdommen van de Maan. Tot dusver is daar nog geen gevolg aan gegeven.

De essentiële kenmerken van het huidig wettelijke gemeenschappelijk erfgoedregime kunnen als volgt worden samengevat.

- Het regime heeft betrekking op gebieden die niet zijn onderworpen aan de exclusieve rechtsbevoegdheid van staten. Het regime impliceert dat er geen sprake kan zijn van toe-eigening van het gebied of de rijkdommen ervan door individuele staten[103]. De niet-toe-eigening van de natuurlijke rijkdommen betreft de rijkdommen *in situ*. Eenmaal deze rijkdommen in overeenstemming met het internationale regime zijn toebedeeld aan staten, vallen zij niet langer onder het erfgoedregime[104].
- De gebieden zijn voorbehouden voor vreedzaam gebruik[105].
- De exploitatie van de natuurlijke rijkdommen gebeurt door een internationaal beheersregime.
- Het gaat over de exploitatie van niet-levende rijkdommen[106].
- Het principe van het gemeenschappelijk erfgoed impliceert dat de rijkdommen van die gebieden moeten worden behouden en geëxploiteerd ten voordele van *alle* staten[107]. In dit laatste ligt een belangrijk verschil met de natuurlijke rijkdommen onder gemeenschappelijk bezit. In het gemeenschappelijk erfgoedregime kunnen staten delen in de opbrengsten van de exploitatie, zelfs al nemen ze niet zelf deel aan de eigenlijke exploitatie.
- Maatregelen inzake milieubescherming zijn vereist[108]. Zo moeten voor de diepzeebodem de noodzakelijke maatregelen worden genomen met betrekking tot de werkzaamheden in het Gebied ter verzekering van de doeltreffende bescherming van het mariene milieu tegen schadelijke gevolgen die uit deze werkzaamheden kunnen voortvloeien. De Autoriteit neemt daartoe maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging en andere gevaren voor het mariene milieu en voor de bescherming en het behoud van de natuurlijke rijkdommen van het gebied en het voorkomen van schade aan de flora en fauna van het mariene milieu.

Het meest essentiële element van het gemeenschappelijk erfgoedregime is het oprichten van een internationale beheersautoriteit, die de opbrengsten van de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het gemeenschappelijk erfgoed billijk gaat verdelen over alle staten. Dit regime heeft, zoals verder zal blijken, nog geen verdere navolging gehad. Voor de twee gebieden die formeel als gemeenschappelijk erfgoedregime zijn aangeduid, blijkt het regime moeilijk te verwezenlijken in de praktijk. Het Maanregime heeft geen praktische uitwerking, aangezien er geen beheersautoriteit werd opgericht. De tenuitvoerlegging van het regime voor de diepzeebodem is inmiddels al weer afgezwakt.

---

[102] Art. 11, § 1, Maanverdrag.
[103] Cf. art. 137, § 1, Zeerechtverdrag; art. 11, § 2, Maanverdrag.
[104] SCHRIJVER, N., *o.c.*, 218-219 (1997).
[105] Cf. art. 141, Zeerechtverdrag; art. 3, Maanverdrag.
[106] Cf. art. 133, a van het Zeerechtverdrag: rijkdommen betekenen alle vaste, vloeibare of gasvormige minerale rijkdommen aanwezig in het gebied op of onder de zeebodem, met inbegrip van verschillende metalen bevattende knollen (de metaalknollen).
[107] Zie voor de kenmerken van het gemeenschappelijk erfgoedregime, zoals uitgewerkt in deze twee verdragen: BASLAR, K., *o.c.*, 80-84 (1998), zie ook voor de kenmerken van het gemeenschappelijk erfgoedregime voor de diepzeebodem: SCHRIJVER, N., *o.c.*, 216-220 (1997); SUY, E., "Antarctica: Common Heritage of Mankind?" in VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham &Trotman, 1992, (93-96) 94.
[108] Cf. art. 145, Zeerechtverdrag; art. 7, Maanverdrag.

2. NAAR EEN UITBREIDING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK ERFGOEDREGIME?

In het internationaal natuurbehoudsrecht duiken regelmatig ook termen op zoals *gemeenschappelijk zorg*, *belang voor de mensheid* of *erfgoed*. De Verklaring van Stockholm wijst op de bijzondere verantwoordelijkheid van de mens voor de bescherming en het verstandig beheer van het erfgoed van wilde dieren en hun habitats[109]. Het Werelderfgoedverdrag spreekt in de preambule over het *erfgoed van de mensheid*. De verdragspartijen erkennen dat het natuurlijke erfgoed gelegen binnen hun territorium een erfgoed is van de hele wereld, waarvoor de internationale gemeenschap verplicht is samen te werken voor de bescherming ervan[110]. De term erfgoed wordt tevens gebruikt in de preambule bij het Verdrag van Bonn. Het Verdrag van Bern gebruikt in de preambule de term *natuurlijk erfgoed*. De preambule bij het Antarctica-Protocol inzake milieubescherming wijst op de bescherming van het Antarctisch milieu in het *belang van de gehele mensheid*. In het Biodiversiteitsverdrag is er in de preambule sprake van de *gemeenschappelijk zorg voor de mensheid*. De klimaatsverandering wordt in de preambule bij het Klimaatverdrag aanzien als een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid. Ook de EG-natuurbehoudsrichtlijnen hanteren deze termen in de aanhef. De Vogelrichtlijn ziet de in het wild levende vogelsoorten als gemeenschappelijk erfgoed. De Habitatrichtlijn ziet de natuurlijke habitats en de soorten als een natuurlijk erfgoed.

Bepaalde auteurs leiden uit het gebruik van deze termen af dat het concept van het gemeenschappelijk erfgoed een norm van internationaal gewoonterecht is[111] of dat er alvast een aanzet is daartoe[112]. Deze auteurs maken evenwel geen onderscheid tussen enerzijds het juridisch regime voor de diepzeebodem en de Maan en anderzijds het gebruik van termen zoals *erfgoed* of *gemeenschappelijke zorg* in internationale akten[113]. Zij zien de aandacht die er is in het internationaal recht voor het gemeenschappelijk erfgoed en de gemeenschappelijke zorg als de emanatie van eenzelfde beginsel[114], zijnde het filosofische beginsel van het gemeenschappelijk erfgoed[115].

Er moet ons inziens echter wel degelijk een onderscheid worden gemaakt tussen termen zoals erfgoed en gemeenschappelijke zorg en het gemeenschappelijk erfgoedregime voor de diepzeebodem en de Maan, zoals hierboven beschreven[116]. Noch in het Klimaatverdrag, noch in het Biodiversiteitsverdrag of het Antarctica-verdragensysteem, of de andere teksten is geopteerd voor de uitwerking van een wettelijk regime zoals dit bestaat voor de diepzeebodem of de Maan. Dit blijkt om te beginnen uit de gebruikte terminologie zelf. In de verdragsteksten werd niet geopteerd voor het gebruik van de term *gemeenschappelijk erfgoed*. Er is daarentegen sprake van termen zoals *erfgoed* (Werelderfgoedverdrag), een *gemeenschappelijke zorg voor de mensheid* (*common concern*, preambule van het Biodiversiteitsverdrag; preambule van het Verdrag inzake klimaatsverandering) en het

---

[109] Principe 4, Verklaring van Stockholm

[110] Art. 6, Werelderfgoedverdrag.

[111] WOLFRUM, R., "Common Heritage of Mankind" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume I, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1992, (692-695), 695.

[112] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 144 (2000); VAN HEIJNSBERGEN, P., *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS Press, 1997, (261p.), 72.

[113] Wolfrum, die expliciet het gemeenschappelijk erfgoedbeginsel als een deel van het internationaal gewoonterecht ziet, erkent nochtans dat de wettelijke uitwerking van het regime is beperkt tot de diepzee en de ruimte, en in minder mate, Antarctica. Hij ziet het concept van het gemeenschappelijk erfgoed als een onderscheiden basisprincipe, dat voorziet in algemene, maar geen specifieke verplichtingen inzake het gebruik van gebieden voorbij nationale rechtsbevoegdheid. Het is echter aan elke staat om te beslissen op welke manier de activiteiten die vallen onder het principe worden uitgevoerd ten voordele van de hele mensheid. Dit kan bijvoobeeld door samenwerking of door het verstrekken van informatie (WOLFRUM, R., o.c., 695 (1992)).

[114] Zie b.v. VAN HOORICK, G., *o.c.*, 143 (in het bijzonder noot 46) (2000).

[115] Voor een overzicht van de verschillende betekenissen die aan het concept van het gemeenschappelijk erfgoed worden gehecht, zie BASLAR, K., *o.c.*, 280-284 (1998).

[116] Zie ook in die zin BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 121 (1992); LAVRYSEN, L. en MAES, F., *o.c.*, 190 (1999); SHAW, M., *o.c.*, 361-362 (1997).

belang van de mensheid (preambule van het Protocol van 1991 bij het Antarcticaverdrag). Het gebruik van een andere terminologie was juist bedoeld om een onderscheid te maken met het wettelijk regime van het gemeenschappelijk erfgoed.

Het belangrijkste onderscheid tussen deze begrippen en het gemeenschappelijk erfgoedregime is het ontbreken van een internationaal beheersorgaan en de verplichting tot de billijke verdeling van de opbrengsten van de exploitatie van natuurlijke rijkdommen voor alle staten. In geen van de genoemde verdragen wordt een dergelijk beheersregime voorzien. Volgens De Sadeleer erkent het Biodiversiteitsverdrag in zekere mate de mogelijkheden die vervat liggen in het concept van het gemeenschappelijk erfgoed, namelijk dat de uit de aanwending van de gemeenschappelijke bronnen voortvloeiende voordelen, evenwichtig tussen de landen van de internationale gemeenschap verdeeld dienen te worden. Het Biodiversiteitsverdrag bepaalt echter expliciet dat de bevoegdheid inzake de toegang tot de genetische rijkdommen ligt bij de nationale regeringen en wordt geregeld in nationale wetgeving[117]. Dit staat haaks op het regime van de diepzeebodem, waarbij de internationale Autoriteit de exploitatie regelt. Er wordt in het Biodiversiteitsverdrag weliswaar naar gestreefd de voorwaarden te scheppen voor het vergemakkelijken van de toegang tot de genetische rijkdommen van andere verdragspartijen, maar dit blijft afhankelijk van de instemming van de betrokken verdragspartij[118].

In de meeste teksten waarin sprake is van erfgoed of gemeenschappelijke zorg gaat het om natuurlijke rijkdommen die vallen binnen de rechtsbevoegdheid van staten. Het juridisch regime voor de diepzeebodem en de Maan gaat juist over gebieden die niet tot de rechtsbevoegdheid van enige staat behoren. Zelfs voor Antarctica, dat meestal wordt beschouwd als een gebied dat valt buiten de rechtsbevoegdheid van staten, is er nog geen wettelijk erfgoedregime geïnstalleerd. In het beheer van Antarctica, zoals geregeld in het Antarctisch verdragensysteem, zijn er weliswaar elementen terug te vinden van het gemeenschappelijk erfgoedconcept, maar dit is niet te vergelijken met het regime van de diepzeebodem of de Maan[119]. Gelijkenissen zijn bijvoorbeeld het gebruik voor vreedzame doeleinden en het nemen van milieubeschermingsmaatregelen. Er ontbreekt echter een systeem voor billijke verdeling van de opbrengsten van de exploitatie van de rijkdommen van Antarctica[120]. Het is ook niet te verwachten dat een gemeenschappelijk erfgoedregime voor Antarctica in een onmiddellijke toekomst zal worden uitgewerkt[121].

De termen werelderfgoed, gemeenschappelijke bezorgdheid, belang van de mensheid, worden aldus beter gezien als de uitdrukking van een gemeenschappelijk belang van alle staten in het behoud van de natuur, en niet als een poging om de eigendom over natuurlijke rijkdommen te internationaliseren[122]. Het filosofische begrip erfgoed en de gemeenschappelijke zorg moeten worden gezien als de uitdrukking van het gezamenlijk belang van alle staten bij de bescherming van de natuur. Geen van deze termen en het gebruik ervan in internationale verdragen draagt bij tot de ontwikkeling van het wettelijk concept van gemeenschappelijk erfgoed[123]. Het gebruik van de termen erfgoed, belang van de mensheid en gemeenschappelijke zorg veranderen niets aan het bestaande juridische statuut van de natuurlijke rijkdommen[124].

---

[117] Art. 15, § 1, Biodiversiteitsverdrag.
[118] Art. 15, § 2 en § 5, Biodiversiteitsverdrag.
[119] KEYUAN, Z., "The Common Heritage of Mankind and the Antarctic Treaty System", *NILR* 173-198 (1991); BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 121 (1992); CHARNEY, J., *o.c.*, 75 (1996), BASLAR, K., *o.c.*, 263-264 (1998). De meningen in de literatuur zijn echter verdeeld (zie voor een overzicht bij BASLAR, K., *o.c.*, 261-276 (1998)).
[120] CHARNEY, J., *o.c.*, 80 (1996).
[121] JOYNER, C., *o.c.*, 258 (1998).
[122] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 120-122 (1992), BOYLE, A., *o.c.*, 117 (1994); BOYLE, A., *o.c.*, 40 (1996).
[123] BASLAR, K., *o.c.*, 311 (1998).
[124] Zie ook supra afdeling I, 2.

Aangezien het wettelijk regime van het gemeenschappelijk erfgoed beperkt is gebleven tot de diepzeebodem en de Maan, en zelfs deze regimes in de praktijk nog niet veel uitwerking hebben gehad, kan er voor het gemeenschappelijk erfgoed moeilijk sprake zijn van een algemene norm van internationaal gewoonterecht. Het statuut van gemeenschappelijk erfgoed voor de diepzeebodem werd wel erkend in internationale rechtspraak[125], maar daaruit kan geen veralgemening van het principe voor andere gebieden worden afgeleid. *Het regime van het gemeenschappelijk erfgoed kan dan ook nog niet worden beschouwd als een algemene norm van internationaal recht*[126].

In de literatuur wordt recent gepleit voor de uitbreiding van het regime van het gemeenschappelijk erfgoed voor andere deelgebieden van de natuur of zelfs voor de biodiversiteit in zijn geheel. Daarbij heerst nogal wat verwarring over wat moet worden uitgebreid: de meeste auteurs doelen op de uitbreiding van een filosofisch concept van gemeenschappelijk erfgoed (beter: gemeenschappelijke zorg) en *niet voor de uitbreiding van het bestaand juridische regime van de diepzeebodem en de Maan voor andere gebieden.* De uitbreiding van de gemeenschappelijke zorg wordt bijvoorbeeld bepleit voor de biodiversiteit[127], de natuur- en landschapswaarden[128], de atmosfeer[129] en Antarctica[130]. In geen gevallen gaat dit om een uitbreiding van het wettelijk regime zoals het nu bestaat. Kiss pleit voor een herziening van het concept: tot dusver wordt het concept gezien als een manier om de voordelen van bepaalde natuurlijke rijkdommen te delen en niet als een concept voor het verantwoorde behoud ten voordele van toekomstige generaties. De nadruk ligt dus tot nu toe op *gemeenschappelijk* en niet zozeer op het *erfgoed* aspect[131]. De Sadeleer pleit voor het erkennen van de biologische diversiteit als menselijk erfgoed. Dit impliceert volgens hem een afzwakking van het nationale soevereiniteitsrecht over de natuurlijke rijkdommen. Alhoewel dit recht blijft bestaan, is er nood aan een internationale controlerende instantie die erop toeziet dat natuurlijke hulpbronnen niet worden verspild. Het impliceert ook dat de genetische hulpbronnen voor iedereen toegankelijk worden. De auteur merkt echter zelf op dat er nog veel werk is vereist om het concept van gemeenschappelijk erfgoed in praktijk te brengen[132]. Er is in de literatuur echter geen eenduidigheid over de juiste juridische implicaties voor de uitbreiding van de gemeenschappelijke zorg.

Sommige auteurs pleiten voor een beperkte uitbreiding van het wettelijke gemeenschappelijk erfgoedregime, zij het in gewijzigde vorm. Zo pleit Baslar voor een gedeeltelijke herziening van de kenmerken die deel uitmaken van het concept van het gemeenschappelijk erfgoed. Hij wijst er ook op dat de uitholling van het wettelijk concept van het gemeenschappelijk erfgoed de kansen bemoeilijkt om tot een realistische uitbreiding van het wettelijk regime van het gemeenschappelijk erfgoed te komen. Baslar geeft hierbij enkele internationale

---

[125] Cf. de arbitrage-zaak tussen Frankrijk en Canada inzake de delimitatie van het marien gebied St. Pierre en Miquelon (Court of arbitration for the delimitation of maritime areas between Canada and France: Decision in Case concerning Delimitation of Maritime Areas (St. Pierre and Miquelon), 10 juni 1992, in 31 *ILM* 1145 (1992)). In deze zaak beslist de arbitragerechtbank het volgende: "*Any decision of this court recognizing or rejecting any rights of the parties over the continental shelf beyond 200 nautical miles, would constitute a pronouncement involving a delimitation, not "between the Parties" but between each one of them and the international community, represented by organs entrusted with the administration and protection of the international sea-bed Area (the sea-bed beyond national jurisdiction) that has been declared to be the common heritage of mankind.*" (cf.par. 78).

[126] Zie ook in deze zin SCHRIJVER, N., *o.c.*, 221-222 (1997); SUY, E., *o.c.*, 96 (1992); CHARNEY, J., *o.c.*, 76-77 (1996); JOYNER, C., *o.c.*, 228-234 (1998).

[127] Zie bijvoorbeeld DE SADELEER, N., *o.c.*, 94-99 (1995).

[128] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 142-145 (2000).

[129] Zie bijvoorbeeld TAYLOR, Prue, *o.c.*, 277 (1998), die een uitbreiding, althans in theorie, mogelijk acht voor globale rijkdommen zoals de globale atmosfeer, het globale leefmilieu en voor gebieden en rijkdommen binnen nationale rechtsbevoegdheid. Zij voegt er meteen aan toe dat in de realiteit de aanvaarding zal afhangen van de specifieke gevolgen dat het gemeenschappelijk erfgoedregime zal hebben voor de soevereiniteit.

[130] Zie bijvoorbeeld HUSSAIN, R., "The Antarctic: Common Heritage of Mankind?" in VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, 89-92.

[131] KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 379-380 (1991).

[132] DE SADELEER, N., *o.c.*, 94-99 (1995).

milieujuristen een veeg uit de pan omdat zij hebben bijgedragen tot het vervagen van het wettelijke concept van het gemeenschappelijk erfgoed, door dit op alle mogelijke componenten in de natuur toe te passen, zonder rekening te houden met het juridische karakter van het concept en zonder onderscheid te maken tussen het wettelijke en filosofische concept. Baslar spreekt in dit verband zelfs over een "*polluted concept*"[133]

Tabel 9: Overzicht van het juridisch statuut van de natuur en de natuurlijke rijkdommen

	Soevereiniteit	**Soevereine rechten**	**Gedeelde rijkdommen**	**Gemeenschappelijk bezit**	**Gemeenschappelijk erfgoed**
Wat	Eigen natuurlijke rijkdommen	Eigen natuurlijke rijkdommen	Natuurlijke rijkdommen die voorkomen in gebied van 2 of meer staten	Natuurlijke rijkdommen buiten rechtsbevoegdheid van staten	Natuurlijke rijkdommen buiten rechtsbevoegdheid van staten
Welke natuur	Natuur en natuurlijke rijkdommen (permanent of tijdelijk) in: • Land • Interne wateren • Territoriale zee	Natuur en natuurlijke rijkdommen (permanent of tijdelijk) in: • EEZ • Continentaal plat	Bergketens Internationale rivieren Trekkende soorten	Volle zee Ruimte Antarctica (gedeeltelijk?)	Diepzeebodem Maan
Wie	Eigen toegang	Eigen toegang	Gedeelde toegang (beperkt aantal staten)	Principe van vrije toegang voor alle staten	Gezamenlijke toegang voor de mensheid
Verplichtingen	Verplichting tot behoud en samenwerking	Verplichting tot behoud en samenwerking	Verplichting tot behoud en samenwerking	Verplichting tot behoud en samenwerking	Internationaal beheersorgaan, ten voordele van alle staten
Voor-Beeld	• Ramsar-Verdrag • Biodiversiteits-verdrag • Habitatrichtlijn	• Zeerecht-verdrag (deel V: EEZ)	• *Straddling* stocks-overeenkomst • Verdrag van Bonn	• Internationaal gewoonterecht • Zeerecht-verdrag (deel VII: volle zee) • Antarctisch verdragen-systeem	• Zeerecht-verdrag (deel XI: diepzeebodem)

[133] BASLAR, K., *o.c.*, 85, 314-317, 280 (1998).

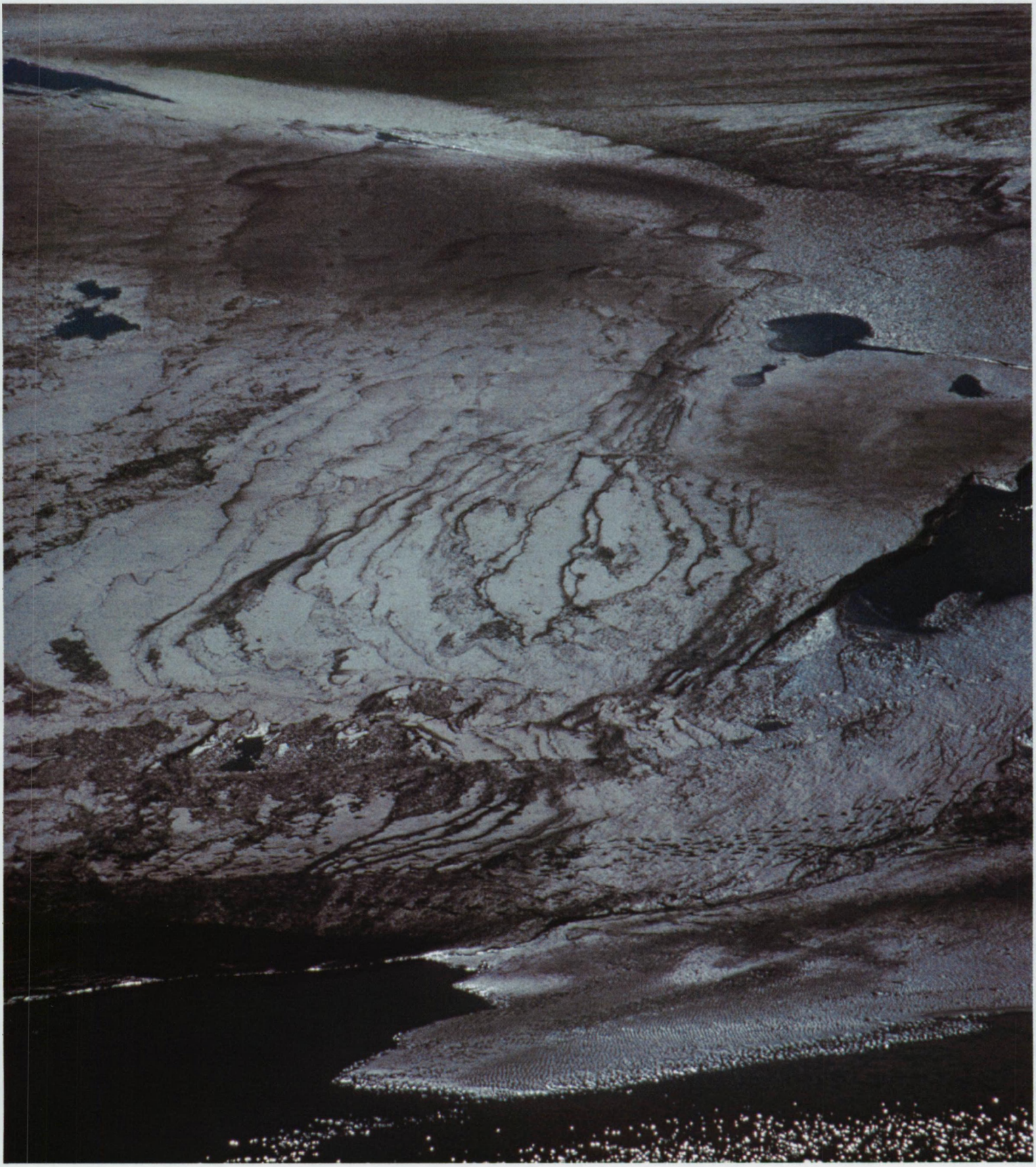
IV. BESLUIT INZAKE HET JURIDISCH STATUUT VAN DE NATUUR

Het juridisch statuut van de natuur valt uiteen in twee regimes: de rijkdommen onder nationale soevereiniteit en de rijkdommen die het gezamenlijk bezit vormen (de *commons*). Daartussen zit nog de categorie van de gedeelde rijkdommen. Voor al deze categorieën geldt de vrijheid om de natuurlijke rijkdommen te exploiteren. In het geval van de natuurlijke rijkdommen onder nationale soevereiniteit is dit het alleenrecht voor de nationale staat. In het geval van de gezamenlijke rijkdommen is er een recht voor alle staten om de rijkdommen te exploiteren en bij deze exploitatie geen andere staten uit te sluiten. Dat deze houding van de natuur heeft geleid tot een degradatie ervan, mocht al blijken uit hoofdstuk 1. Zowel in beide regimes zijn er voorbeelden van overexploitatie van de natuurlijke rijkdommen terug te vinden[134].

Voor zowel de natuurlijke rijkdommen onder nationale soevereiniteit, als de gezamenlijke rijkdommen werden regels uitgewerkt inzake behoud. Voor de gezamenlijke rijkdommen vereist dit noodzakelijk een initiatief op internationaal niveau, voor de rijkdommen onder nationale soevereiniteit kan dit daarnaast ook in het nationale recht. De zwakheid bij het internationaal recht ligt bij de bereidheid tot aanvaarding ervan door de nationale staten. Ook al heeft het behoud van de natuurwaarden, die zich bevinden onder nationale soevereiniteit, een globaal belang, dan nog kan een staat beslissen, zich niet te laten binden door het internationaal natuurbehoudsrecht (tenzij ingeval van internationaal gewoonterecht).

Voor natuurlijke rijkdommen die niet vallen onder de soevereiniteit en onder soevereine rechten, werd het concept van het gemeenschappelijk erfgoedregime uitgewerkt. Een specifiek wettelijk regime werd nog maar voor twee soorten gebieden uitgewerkt (de Maan en de diepzeebodem). Alhoewel er in de literatuur wordt gepleit voor de uitbreiding van het concept van het gemeenschappelijk erfgoed, zoals de biodiversiteit, Antarctica en het klimaat, omvat deze uitbreiding niet de essentiële elementen die verbonden zijn aan het huidige wettelijke stelsel van het gemeenschappelijk erfgoed. Er is dan vooralsnog ook geen sprake van een wettelijke navolging van het huidige erfgoedregime.

[134] Het verlies aan tropisch regenwoud is een schrijnend voorbeeld van de teloorgang van natuurwaarden onder nationale soeveriniteit (zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 28 (2000)).



DEEL III

INTERNATIONAAL EN NATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT VAN TOEPASSING OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

HOOFDSTUK 6. ALGEMEEN OVERZICHT VAN HET NATUURBEHOUDSRECHT

Hierna wordt een overzicht gegeven van het belangrijkste natuurbehoudsrecht, zowel internationaal (afdeling I) als nationaal (afdeling II). Dit overzicht is beperkt tot de *kernnatuurbehoudswetgeving*. In de volgende hoofdstukken van dit deel komt ook nog wetgeving aan bod die behoort tot de sectorale wetgeving (zoals visserijwetgeving of wetgeving inzake scheepvaart), of die behoort tot een ondersteunende wetgeving voor het natuurbehoud (zoals wetgeving inzake milieueffectbeoordeling). Dit hoofdstuk geeft enkel basisinformatie over het natuurbehoudsrecht, zoals de doelstelling, het (territoriaal) toepassingsgebied en de institutionele bepalingen. De eigenlijke natuurbehoudsmaatregelen komen aan bod in de verschillende hoofdstukken van dit deel. Ook de specifieke goedkeurings- en uitvoeringswetgeving van het internationaal natuurbehoudsrecht in België komt aan bod in de desbetreffende hoofdstukken.

Het natuurbehoudsrecht wordt hierna ingedeeld in wetgeving die uitsluitend van toepassing is op zee en wetgeving die mede van toepassing is op het land. Bij de mariene wetgeving komen uiteraard de maatregelen aan bod die van toepassing zijn op de Noordzee. Dit kunnen zowel globale als regionale maatregelen zijn. Ter vergelijking wordt ook wetgeving behandeld die geldt in andere mariene regio's. Bij de wetgeving die mede van toepassing is op het land, wordt enkel de wetgeving behandeld die van belang kan zijn voor de Noordzee.

I. INTERNATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT[1]

1. INTERNATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT VAN TOEPASSING OP ZEE

1.1. WALVISVAARTVERDRAG

Het *Internationale Verdrag voor de reglementering van de walvisvangst* van 2 december 1946 (afgekort als Walvisvaartverdrag)[2], werd afgesloten met het oog op het regelen van de walvisvangst. In 1999 waren er 40 verdragspartijen bij het Walvisvaartverdrag, waarvan slechts twee landen nog een walvisvaartindustrie hebben (Noorwegen en Japan). De derde walvisvarende staat, IJsland, heeft zich teruggetrokken uit de IWC in 1991[3]. De overgrote meerderheid aan verdragspartijen zijn dus niet-walvisvarende landen. Dit heeft zijn invloed gehad op de besluitvorming binnen de Internationale Walvisvaartcommissie[4]. België is als enige Noordzeeland geen lid bij de IWC[5].

---

[1] Voor een overzicht, zie BERGESEN, H., PARMANN, G. en THOMMESSEN, Ø. (Eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1999/2000*, Londen, Earthscan Publications, 1999, 374 p.

[2] Het Walvisvaartverdrag van 1946 werd gewijzigd door het Protocol van Washington van 19 november 1956; tekst verdrag 1946 en tekst protocol in HOHMANN, H., *o.c.*, Volume 3, 1291 en 1309 (1992); geamendeerde tekst verdrag in BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 587 (1995); het Walvisvaartverdrag is internationaal in werking getreden op 10 november 1948; zie over het verdrag: BIRNIE, P., *o.c.*, Volume I, 168-204 (1985); LYSTER, S., *o.c.*, 17-38 (1985); VAN HOORICK, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht. De verdragen, de Europese verordeningen en richtlijnen en hun tenuitvoerlegging in België en Nederland*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997a, (379p.), 59-66; MAFFEI, M.C., "The International Convention for the Regulation of Whaling", *IJMCL* 287-305 (1997); internet: http://ourworld.compuserve.com/homepages/iwcoffice.

[3] VOGLER, J., *The Global Commons. Environmental and Technical Governance*, 2nd edition, Chichester, John Wiley & Sons, 2000, (247p.), 51.

[4] Zie hoofdstuk 11.

[5] BIRNIE, P., *o.c.*, 258 (1990).

Geografisch is het verdrag niet beperkt tot een bepaalde regio. Het is van toepassing in alle gebieden waar walvisvaart wordt bedreven[6], dus met inbegrip van de territoriale zee en de interne wateren. Nochtans is er al betwisting geweest over het feit of het verdrag al dan niet van toepassing is in de EEZ[7]. Ten tijde van het opstellen van het verdrag in 1946 was er immers nog geen concept van de EEZ uitgewerkt. De bewoordingen van art. I, § 2 zijn echter duidelijk genoeg wanneer het gaat over *alle* water waarin aan walvisvangst wordt gedaan. Dit heeft tot gevolg dat de instelling van visserijzones of exclusieve economische zones, waardoor de kuststaten de bevoegdheid krijgen om vangstquota e.d. in te stellen, de bevoegdheid van de Internationale Walvisvaartcommissie niet vermindert[8].

Door het verdrag wordt de *Internationale Walvisvaartcommissie* (*International Whaling Commission* - IWC) ingesteld, die tot taak heeft de walvisvaart te reguleren. De IWC is samengesteld uit afgevaardigden van elke lidstaat[9]. Deze afgevaardigden mogen zich laten bijstaan door experts. De Commissie mag onder haar leden en experts comités oprichten. Er bestaan momenteel drie comités: het Wetenschappelijk Comité, het Technisch Comité en het Financieel en Administratief Comité. Er bestaan voorts nog een aantal subcomités[10].

De eigenlijke regelen met betrekking tot de walvisvaart zijn vervat in het *Schema* (*Schedule*). Dit schema is aan het verdrag gehecht en moet worden beschouwd als een integraal deel van het verdrag[11]. De maatregelen in het Schema omvatten zowel gebiedsgerichte maatregelen door het instellen van walvisreservaten, als het nemen van soortengerichte maatregelen (zoals de beperking of zelfs het verbod tot exploitatie).

1.2. Internationaal natuurbehoudsrecht in de Noordzee

1.2.1. Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag

Het *Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan* van 1992[12] (afgekort als OSPAR-Verdrag), vervangt zowel het Oslo-Verdrag van 1972 ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, als het Parijse Verdrag van 1974 ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land. De verdragspartijen zijn België, Denemarken, Duitsland, de Europese Gemeenschap, Finland, Frankrijk, IJsland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Het verdrag werd in België goedgekeurd door de wet van 11 mei 1995[13].

Dit verdrag 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[14].

---

[6] Art. I, § 2, Walvisvaartverdrag.
[7] Zie hierover BIRNIE, P., "Are Twentieth-Century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty First Century Goals and Principles?: Part II", *IJMCL* (488-532) 499-502 (1997).
[8] INGELAERE, Fr., LAVRYSEN, L. en VANDEN BILCKE, C., *o.c.*, 61 (1992).
[9] Art. III, § 1, Walvisvaartverdrag.
[10] BERGESEN, H., PARMANN, G. en THOMMESSEN, Ø. (Eds.), *o.c.*, 162 (1999).
[11] Art. I, § 1, Walvisvaartverdrag; voor de tekst van het Schema, zoals gewijzigd door de IWC op de 46ste jaarlijkse vergadering van mei 1994, zie BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 593 (1995); de tekst van het Schema, zoals aangepast door de IWC op de 51ste jaarlijkse vergadering van 1999 is te raadplegen op het internet: http://ourworld.compuserve.com/homepages/iwcoffice/Schedule.htm.
[12] Het OSPAR-Verdrag is in werking getreden op 25 maart 1998; voor informatie over het verdrag, zie internet http://www.ospar.org.
[13] Wet van 11 mei 1995, *BS* 31 januari 1998.
[14] Art. 2, § 1, a, OSPAR-Verdrag.

De *maritieme zone* wordt omschreven in art. 1 van het OSPAR-Verdrag: dit omvat zowel de interne wateren tot aan de zoetwatergrens, de territoriale zee, de gebieden voorbij de territoriale zee die vallen onder de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen en de volle zee, met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond van al deze wateren, binnen de noordoostelijke Atlantische Oceaan, zoals afgebakend in het verdrag.

Door het verdrag wordt een commissie opgesteld, de *OSPAR-Commissie*. Deze commissie heeft als taak om maatregelen te nemen ter uitvoering van het verdrag en toe te zien op de implementatie ervan door de verdragspartijen. De Commissie kan daartoe beslissingen en aanbevelingen nemen. De aanbevelingen hebben geen bindende kracht. Beslissingen daarentegen zijn bindend voor de verdragspartijen die de beslissing hebben aanvaard[15]. De Commissie wordt in haar werk bijgestaan door een permanent *Secretariaat*[16].

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. Art. 7 van het verdrag omvat de mogelijkheid voor de verdragspartijen om bijkomende bijlagen af te sluiten bij het verdrag, waarin maatregelen, procedures en normen worden voorgeschreven ter bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging van andere bronnen, voor zover die verontreiniging nog niet het voorwerp uitmaakt van effectieve maatregelen die door andere internationale organisaties zijn overeengekomen of door internationale verdragen zijn voorgeschreven. In de eindverklaring van de Ministeriële Conferentie van de Oslo en Parijse Commissies in 1992 werd ook de mogelijkheid verwelkomd om onder het OSPAR-Verdrag materies te behandelen inzake de bescherming van het mariene milieu, andere dan deze inzake preventie en het vermijden van verontreiniging. Hiervoor kunnen nieuwe bijlagen bij het verdrag worden aangenomen[17].

In 1998 werd een vijfde bijlage goedgekeurd inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit van de mariene zone[18]. Deze bijlage is nog niet in werking getreden. In Bijlage V 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[19]. De verdragspartijen moeten samenwerken om programma's en maatregelen in te voeren voor het beheer van de menselijke activiteiten, die worden afgebakend volgens de criteria in Aanhangsel 3 bij het verdrag[20]. Aan de OSPAR-Commissie wordt opgedragen om programma's en maatregelen uit te werken voor het beheer van die menselijke activiteiten[21]. Bijlage V kan als rechtsgrond dienen voor gebiedsbescherming in het verdragsgebied[22].

1.2.2. ASCOBANS-VERDRAG

De *Overeenkomst inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee* van 17 maart 1992[23] (afgekort als ASCOBANS-Verdrag), is een uitvoeringsovereenkomst bij het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende

[15] Cf. art. 13, OSPAR-Verdrag.
[16] Art. 12, OSPAR-Verdrag.
[17] Preambule, Bijlage V.
[18] Annex V, The Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area, in 28 *EPL* 286 (1998).
[19] Art. 2, a, Bijlage V.
[20] Art. 2, b, Bijlage V.
[21] Art. 3, § 1, 1, Bijlage V.
[22] Zie hoofdstuk 9.
[23] Het ASCOBANS-Verdrag is in werking getreden op 29 maart 1994; zie over het verdrag internet http://www.wcmc.org.uk/cmc/asc.

wilde diersoorten[24]. Momenteel zijn er 7 partijen bij de overeenkomst (België, Denemarken, Duitsland, Nederland, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden). Het ASCOBANS-Verdrag werd door België geratificeerd op 14 mei 1993[25].

De overeenkomst is van toepassing op kleine walvisachtigen. Daarmee worden alle soorten, ondersoorten of populaties van tandwalvissen (*Odontoceti*) bedoeld, met uitzondering van de potvis (*Physeter macrocephalus*)[26]. Territoriaal is de overeenkomst van toepassing op de Oostzee en Noordzee, zoals omschreven in art. 1.2, b van de overeenkomst.

De partijen bij de overeenkomst zijn verplicht nauw samen te werken, teneinde gunstige omstandigheden te scheppen voor de instandhouding van de kleine walvisachtigen. Meer specifiek zijn zij verplicht om, binnen hun rechtsbevoegdheid, de maatregelen inzake instandhouding, onderzoek en beheer die in de bijlage bij de overeenkomst omschreven zijn, te nemen[27]. In de bijlage bij de overeenkomst worden maatregelen voorgesteld met het oog op instandhouding, onderzoek en beheer. Deze maatregelen moeten in samenwerking met andere bevoegde internationale organen worden toegepast. Er worden maatregelen voorgesteld met betrekking tot de bescherming en het beheer van het leefgebied, studies en onderzoek, het gebruik van bijvangsten en gestrande dieren, wetgeving en informatie en bewustmaking.

Voor de werking van het verdrag wordt naast de Conferentie der partijen, een Secretariaat en een Consultatief Comité ingesteld, evenals een coördinerende autoriteit in elke lidstaat. De *conferentie van partijen* moet minstens één keer om de drie jaar een vergadering beleggen. De overeenkomst somt de instellingen en organisaties op die gemachtigd zijn een waarnemer naar de vergadering te sturen. Hiertoe behoren onder meer de Secretariaten van het Verdrag van Bonn, het CITES-Verdrag, het Verdrag van Bern, het OSPAR-Verdrag, de IWC, ICES, IUCN, een aantal visserijcommissies, evenals alle staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied grenzend aan het verdragsgebied en die geen partij zijn bij de overeenkomst en de regionale organisaties voor economische integratie[28]. Een staat die deel uitmaakt van het verspreidingsgebied, is elke staat, ongeacht of hij een verdragspartij is of niet, die rechtsbevoegdheid uitoefent over enigerlei deel van het verspreidingsgebied van een soort waarop deze overeenkomst van toepassing is, of een staat waarvan de schepen de vlag voeren en die buiten de landsgrenzen worden ingezet, evenwel binnen het verdragsgebied, voor activiteiten die schadelijke gevolgen hebben voor de kleine walvisachtigen[29].

Het *Secretariaat* heeft als taak te zorgen voor de bekendmaking en de coördinatie van de activiteiten die ter uitvoering van de overeenkomst worden ondernomen. Het dient tevens de partijen advies te verlenen en bij te staan[30]. Het *Consultatief Comité* heeft een adviserende taak. Het verstrekt advies en informatie over de instandhouding en het beheer van kleine walvisachtigen, evenals andere inlichtingen over andere onderwerpen die verband houden met de voortgang van de overeenkomst. Het werk van het Comité mag dat van andere

[24] Zie infra 2.1.4.
[25] *BS* 20 oktober 1993. Het verdrag werd niet goedgekeurd bij wet en werd alleen gepubliceerd in het Staatsblad. Als reden werd aangehaald dat een parlementaire goedkeuring niet nodig was, aangezien het ASCOBANS-Verdrag een uitvoeringsovereenkomst betreft van het Verdrag van Bonn (brief vanwege de juridische dienst van het Ministerie van buitenlandse zaken van 8 november 1990). Dit is echter geen consistente houding: andere uitvoeringsovereenkomsten bij dit verdrag worden wel onderworpen aan een parlementaire goedkeuring (cf. goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van vleermuizen in Europa van 4 december 1991, goedgekeurd door het Waalse Gewest bij Decreet van 16 februari 1995, *BS* 7 april 1995 en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de Ordonnantie van 25 april 1996, *BS* 27 juni 1996).
[26] Art. 1.2, a, ASCOBANS-Verdrag.
[27] Art. 2.1 en 2.2, ASCOBANS-Verdrag.
[28] Art. 6.2.1., ASCOBANS-Verdrag.
[29] Art. 1.2., f, ASCOBANS-Verdrag.
[30] Art. 4, ASCOBANS-Verdrag.

internationale instellingen echter niet overlappen. Het Comité moet veeleer hun kennis benutten. Elke verdragspartij kan een lid voor het Comité aanwijzen. Deze leden kunnen worden bijgestaan door adviseurs. Het Comité mag beroep doen op deskundigen en kan werkgroepen oprichten[31]. Elke verdragspartij duidt een *autoriteit* aan voor de coördinatie en controle van de activiteiten bepaald in de overeenkomst. Dit orgaan treedt op als verbindingspunt tussen de lidstaat en het Secretariaat en het Consultatief Comité[32].

1.2.3. Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee

Inzake de bescherming van zeehonden, werd de *Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee* van 16 oktober 1990 gesloten tussen de drie Waddenzeelanden, Duitsland, Nederland en Denemarken[33]. Ook dit is een uitvoeringsovereenkomst bij het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten.

Doelstelling van de overeenkomst is de verplichting van de lidstaten om samen te werken, met het oog op het bereiken en behouden van gunstige omstandigheden voor de instandhouding van de zeehondenpopulatie[34]. Met zeehonden wordt de gewone zeehond bedoeld (*Phoca vitulina*)[35]. De overeenkomst is van toepassing in de Waddenzee[36]. Om de doelstelling te bereiken gaan de lidstaten, op basis van wetenschappelijke inzichten, een behouds- en beheersplan voor de zeehondenpopulatie opstellen. Dit plan moet een opsomming bevatten van de acties die de lidstaten ondernemen of zullen ondernemen om de doelstelling van het verdrag te bereiken. Het plan moet zo nodig worden geamendeerd, rekening houdend met, in het bijzonder, de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek[37]. De noodzaak voor het uitwerken van behoudsmaatregelen voor de gewone zeehond was vooral in de het begin van de jaren '90 van bijzonder belang, aangezien in 1988 de zeehondenpopulatie met 60 % was verminderd als gevolg van een epidemie. Momenteel zijn de aantallen terug fors opgelopen en overschrijden zij zelf het aantal zeehonden van vóór de epidemie. Toch heeft de populatiegrootte nog niet haar maximum bereikt. Alhoewel de huidige populatie als leefbaar wordt beschouwd, zijn de milieuvoorwaarden nog niet bevredigend.

1.2.4. Noordzeeverklaringen

Sinds 1984 worden, op regelmatige basis, ministeriële conferenties gehouden door de ministers bevoegd voor leefmilieu van de verschillende Noordzeelanden. Op deze conferenties worden telkens ministeriële verklaringen afgelegd. Deze Noordzeeverklaringen hebben geen juridisch bindende waarde, maar zijn veeleer politieke intentieverklaringen. De impact ervan op de internationale en nationale beleidsvorming is niettemin aanzienlijk.

Tot dusver zijn er vier Noordzeeverklaringen geweest, evenals twee tussentijdse verklaringen. In de eerste twee verklaringen (Bremen, 1984[38] en Londen, 1987[39]) werden

---

[31] Art. 5, ASCOBANS-Verdrag.
[32] Art. 2.3. en 3, ASCOBANS-Verdrag.
[33] Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea, Bonn, 16 oktober 1990, in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 280-285 (voortaan verwijzing als Overeenkomst zeehonden Waddenzee); in werking getreden op 1 oktober 1991; zie hierover internet http://www.wcmc.org.uk/cms/sea.
[34] Art. III, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[35] Art. II, a, Overeenkomst zeehonden Waddenzee .
[36] Cf. art. II, b, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[37] Art. IV, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[38] Declaration of the International Conference on the Protection of the North Sea, Bremen, 1984, gepubliceerd in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995, 17-41.

geen natuurbehoudsbepalingen opgenomen. Voor dit proefschrift zullen dus vooral de natuurbehoudsbepalingen van de derde Noordzeeverklaring (Den Haag, 1990[40]) en de vierde Noordzeeverklaring (Esbjerg, 1995[41]) van belang zijn. Ook de Tussentijdse Verklaring van 1993[42] en in het bijzonder de Tussentijdse Verklaring van 1997[43] zijn van belang, aangezien daarin de aandacht specifiek gaat naar de relatie tussen visserij en milieu. Op de derde Noordzeeconferentie werd naast de eigenlijke Ministeriële Verklaring ook een Memorandum van overeenstemming over kleine walvisachtigen in de Noordzee afgesloten. Dit memorandum fungeerde als een voorloper bij het ASCOBANS-Verdrag. Ook werd in de tweede en derde Noordzeeverklaring al aandacht besteed aan de Waddenzee.

1.3. INTERNATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT IN ANDERE MARIENE REGIO'S

1.3.1. UNEP-REGIONALE NATUURBEHOUDSPROTOCOLLEN

1.3.1.1. INLEIDING

Door de UNEP (*United Nations Environment Programme*) werden sinds 1974, in navolging van de VN-conferentie inzake leefmilieu van 1972, mariene leefmilieuprogramma's (*Regional Seas Programme*) uitgewerkt. Voor elk regionaal programma wordt een actieplan opgemaakt. Dit actieplan omvat doorgaans volgende componenten: een milieubeoordelingsstudie; milieubeheer; milieuwetgeving (verdragen en protocollen); institutionele regelingen en financiële regelingen. Voor verschillende mariene regio's werden verdragen en bijhorende protocollen afgesloten. De 13 mariene regio's zijn de Middellandse Zee, Koeweit (de Perzische/Arabische Golf), West- en Centraal Afrika, de zuidoostelijke Stille Oceaan, de Rode Zee en Golf van Aden, de Cariben, Oost-Afrika (Indische Oceaan) en de Zuid-Stille Oceaan[44], de Zwarte Zee, de Oost-Aziatische Zeeën, de noordwestelijke Stille Oceaan, de Zuid-Aziatische Zeeën, de zuidwestelijke Atlantische Oceaan[45]. Voor de meeste regio's werd een gelijkaardig stramien gevolgd en er komen in de verdragsteksten vaak dezelfde of gelijkaardige bepalingen voor. De verdragen en protocollen handelen over samenwerking ingeval van verontreiniging, dumping, verontreiniging afkomstig van het vasteland. *In vier gevallen is er tevens een protocol afgesloten inzake natuurbehoud.* Dit is het geval voor de Middellandse Zee, de zuidoostelijke Stille Oceaan, de Cariben en de Indische Oceaan (Oost-Afrika). Alhoewel er voor de Zwarte Zee geen protocol is inzake natuurbehoud[46], wordt in de Odessa-Verklaring van 1993[47] als actiepunt aangenomen om vóór 1996 natuurbehoudsgebieden in te stellen en te verbeteren in de kustzone van elke kuststaat[48].

---

[39] Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea, Londen, 1987, gepubliceerd in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995, 43-64 (voortaan verwijzing als Verklaring van Londen).

[40] Voor een verwijzing, zie noot 53 van hoofdstuk 1.

[41] Voor een verwijzing, zie noot 53 van hoofdstuk 1

[42] Statement of Conclusions from the Intermediate Ministerial Meeting, Kopenhagen, 1993, gepubliceerd in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995, 99-125 (voortaan verwijzing als Tussentijdse Verklaring van 1993).

[43] Statement of Conclusions from the Intermediate Ministerial Meeting on the Integration of Fisheries and Environmental Issues, Bergen, 1997 (voortaan verwijzing als Tussentijdse Verklaring van 1997).

[44] Zie hierover SAND, P., *Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme*, Londen, Tycooly Publishing, 1988, 265p.; de teksten van de meeste UNEP-verdragen en protocollen voor deze regio's zijn hierin opgenomen.

[45] Voor informatie over de 13 regio's, zie de UNEP-internetsite http://www.unep.org/water/regseas.

[46] Het kaderverdrag voor de Zwarte Zee is de Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution, Bucharest, 21 april 1992, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.610; in werking getreden op 15 januari 1994.

[47] Ministerial Declaration on the Protection of the Black Sea, Odessa, 7 april 1993, in *IJMCL* 72 (1994).

[48] Odessa Verklaring, punt 10.

1.3.1.2. MIDDELLANDSE ZEE

Het Middellandse Zee-Actieplan (*Mediterranean Action Plan* - MAP) werd aangenomen in 1975[49]. Het Middellandse Zee-Actieplan omvat kustzonebeheer, beoordeling en controle van verontreiniging, de bescherming van ecosystemen en het behoud van de biodiversiteit. Het wettelijk regime binnen dit actieplan wordt gevormd door het Verdrag van Barcelona van 1976 ter bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging[50] en de bijhorende protocollen. Het natuurbehoudsprotocol is het *Protocol inzake speciaal beschermde gebieden voor de Middellandse Zee van Genève van 3 april 1982*[51]. Het Middellandse Zee-Actieplan werd herzien in 1995 (MAP Phase II), evenals het Barcelona-Verdrag van 1975 en enkele van de bijhorende protocollen. Ook het protocol inzake beschermde gebieden werd gewijzigd en zal worden vervangen door het *Protocol van Barcelona inzake speciaal beschermde gebieden en biologische diversiteit in de Middellandse Zee*[52]. In 1996 werden nog drie bijlagen aanvaard bij het nieuwe protocol inzake beschermde gebieden[53]. Eenmaal het protocol van kracht zal zijn, zal dit het voorgaande protocol van 1982 vervangen[54]. In het protocol van 1982 was het territoriaal toepassingsgebied beperkt tot de territoriale zee. In het protocol van 1995 wordt dit uitgebreid tot de hele Middellandse Zee[55].

De doelstelling van het Genève-Protocol van 1982 is dat de verdragspartijen alle maatregelen dienen te nemen met het oog op de bescherming van mariene gebieden die van belang zijn voor het behoud van de natuurlijke rijkdommen en natuurlijke sites van het Middellandse- Zeegebied, en voor het behoud van het cultureel erfgoed in de regio[56]. Het Barcelona-Protocol van 1995 inzake speciaal beschermde gebieden en biologische diversiteit in de Middellandse Zee werd genomen, rekening houdend met het Verdrag inzake biodiversiteit[57]. De algemene verplichtingen voor de verdragspartijen zijn in het nieuwe protocol veel ruimer omschreven dan in het oorspronkelijke. Zo moeten de verdragspartijen de nodige maatregelen nemen voor het behouden, beschermen en beheren in een duurzame en milieuverantwoorde manier, van gebieden van bijzonder natuurlijke of culturele waarde, door het aanwijzen van speciaal beschermde gebieden en het behouden,

---

[49] Zie over het Middellandse Zee-Actieplan: DEJEANT-PONS, M., *Protection et développement du Bassin Méditerraneén. Textes et documents internationaux*, Parijs, Economica, 1987, 414 p.; GRENEN, M. en BATISSE, M. (Eds.), *Futures for the Mediterranean Basin. The Blue Plan*, New York, Oxford University Press, 1989, 279p.; DEJEANS-PONS, M., *La Méditerraneé en droit international de l'environnement*, Parijs, Economica, 1990, 374 p.; HAAS, P.M., *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*, New York, Columbia University Press, 1990, 303p.; SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 281 p. Specifiek over de bescherming van kustzonegebieden, zie JEFTIC, L., "Coastal Areas Management Programme of the Mediterranean Action Plan of UNEP" in SALMAN, A., BERENDS, H. en BONAZOUNTAS, M. (Eds.), *Coastal Management and Habitat Conservation*, Volume I, Leiden, EUCC, 1995, 3-20.

[50] Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, Barcelona, 16 februari 1976, in 15 *ILM* 290 (1976); in werking getreden op 12 februari 1978.

[51] Het Genéve-Protocol is in werking getreden op 23 maart 1986.

[52] Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Meditteranean, Barcelona, 10 juni 1995, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.345; nog niet in werking getreden; Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, Barcelona, 10 Juni 1995, in *IJMCL* 101 (1996) (voortaan verwijzing als Barcelona-Protocol); nog niet in werking getreden. Voorts werd ook het Dumping-Protocol bij het Barcelona-Verdrag herzien in 1995. De tekst van het herziene Barcelona-Verdrag en de nieuwe protocollen zijn ook te raadplegen op het internet http://www.unepmap.org/legal.htm. Zie over deze recente ontwikkelingen: SCOVAZZI, T., "The Recent Developments in the "Barcelona System" for the Protection of the Mediterranean against Pollution, *IJMCL* 95-100 (1996); SCOVAZZI, T., "Regional Cooperation in the Field of the Environment" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (81-99), 86-88.

[53] De bijlagen bij het protocol van 1995 werden aanvaard in Monaco, 24 november 1996; voor de tekst van de bijlagen zie SCOVAZZI, T., *o.c.*, 173 (1999); zie ook internet http://www.unepmap.org/legal.htm.

[54] Art. 32, Barcelona-Protocol.

[55] Zie hoofdstuk 9.

[56] Art. 1, Genève-Protocol.

[57] Preambule, Barcelona-Protocol.

beschermen en beheren van bedreigde soorten van fauna en flora. Voorts moeten de verdragspartijen samenwerken voor het behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit. Er dienen inventarisaties van de componenten van de biodiversiteit te worden opgesteld, alsook plannen, strategieën en programma's worden aangenomen voor het behoud van de biodiversiteit en het duurzaam gebruik van mariene en kustzonerijkdommen. Deze plannen en programma's dienen geïntegreerd te worden in het relevante sectorale beleid. Voorts moet er ook monitoring zijn van de componenten van biodiversiteit, evenals het vaststellen van processen en activiteiten die een belangrijk negatief effect hebben of kunnen hebben op het behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit[58].

1.3.1.3. OOST-AFRIKA

In 1985 werd bij het Nairobi-Verdrag[59] het Nairobi-Protocol afgesloten *inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse regio*[60]. Het toepassingsgebied van het protocol omvat naast de Oost-Afrikaanse regio, zoals omschreven in het Nairobi-Verdrag, (dit is het mariene en kustmilieu van dat deel van de Indische Oceaan gelegen binnen de Oost-Afrikaanse regio en vallend onder de rechtsbevoegdheid van de kuststaten), ook de kustwateren van de verdragspartijen en de interne wateren, gerelateerd aan het mariene en kustmilieu[61].

De algemene verplichting in het verdrag is het nemen van maatregelen voor het behoud van ecologische processen en levensonderhoudende systemen, het behoud van de genetische diversiteit en het verzekeren van het duurzame gebruik van natuurlijke rijkdommen onder de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen. Daarbij moet bijzondere aandacht gaan naar zeldzame of kwetsbare ecosystemen en naar bedreigde soorten en hun habitats[62].

1.3.1.4. ZUIDOOSTELIJKE STILLE OCEAAN

Het regionale verdrag voor de zuidoostelijke Stille Oceaan, het Lima-Verdrag[63], werd in 1989 aangevuld met een protocol van Paipa *inzake het behoud en het beheer van beschermde mariene en kustgebieden*[64]. Het protocol voor de zuidoostelijke Stille Oceaan wijkt inzake formulering enigszins af van de voorgaande protocollen. Het toepassingsgebied van het protocol is het gebied van de zuidoostelijke Stille Oceaan binnen het 200-mijls maritiem gebied van soevereiniteit en rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen. Het geldt ook voor het volledige continentaal plat wanneer zich dit uitstrekt voorbij de 200-mijlzone[65]. Bij de andere protocollen wordt doorgaans bepaald dat dit van toepassing is binnen zones van rechtsbevoegdheid en wordt niet expliciet melding gemaakt van de EEZ of het continentaal plat.

De verdragspartijen hebben de verplichting de geschikte maatregelen te nemen voor het beschermen en behouden van ecosystemen die kwetsbaar zijn of een unieke natuurlijke of culturele waarde hebben, met bijzondere aandacht voor bedreigde fauna en flora[66]. In tegenstelling tot de andere protocollen bevat dit protocol uitsluitend gebiedsgerichte maatregelen.

---

[58] Art. 3, Barcelona-Protocol.
[59] Het Nairobi-Verdrag is in werking getreden op 30 mei 1996.
[60] Het Nairobi-Protocol is in werking getreden op 30 mei 1996.
[61] Art. 1, a, Nairobi-Protocol.
[62] Art. 2, § 1, Nairobi-Protocol.
[63] Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, Lima, 12 november 1981, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.440; in werking getreden op 19 mei 1986.
[64] Het Paipa-Protocol is in werking getreden op 23 januari 1995.
[65] Art. I, Paipa-Protocol.
[66] Art. II, Paipa-Protocol.

1.3.1.5. CARIBISCHE REGIO

Voor de Cariben werd in 1990 bij het Cartagena-Verdrag[67] een protocol van Kingston afgesloten *inzake speciaal beschermde gebieden en wilde fauna en flora*[68]. Het protocol is inhoudelijk vrij gelijkend op het protocol van 1995 bij het Barcelona-Verdrag voor de Middellandse Zee. Het toepassingsgebied is de ruime Caribische regio (*Wider Caribbean Region*), zoals omschreven in het Cartagena-Verdrag (dit omvat het mariene milieu van de Golf van Mexico en de Caribische Zee en de gebieden van de Atlantische Oceaan die daarbij aansluiten, ten zuiden van 30° noorderbreedte en binnen de 200 zeemijl van de Atlantische kusten van de verdragspartijen). Daarnaast is het protocol van toepassing op wateren aan de landwaartse zijde van de basislijn en, in het geval van waterlopen tot aan de zoetwaterlimiet, evenals in aanverwante gebieden op het land die mogen worden aangeduid door de verdragspartijen[69].

Als algemene verplichting geldt dat de verdragspartijen maatregelen moeten nemen voor het behoud en duurzaam beheer van gebieden die bijzondere bescherming vereisen en van bedreigde soorten fauna en flora. Deze verplichtingen gelden in gebieden van de Caribische regio waar de verdragspartijen over soevereiniteit of soevereine rechten beschikken. De staten dienen ook activiteiten die een negatieve impact kunnen hebben op gebieden en soorten te regelen of, indien nodig, te verbieden. Soorten moeten worden beheerd zodat wordt vermeden dat ze bedreigd geraken[70].

1.3.2. VERDRAG VAN HELSINKI

De internationale bescherming van de Baltische Zee wordt geboden door het *Verdrag van Helsinki van 1992 inzake de bescherming van het mariene milieu van het Baltische-Zeegebied*[71] (afgekort als Verdrag van Helsinki). Dit verdrag vervangt het voorgaande verdrag van 1974[72]. Het verdrag van 1992 is van toepassing in het Baltische-Zeegebied: dit omvat de Baltische Zee en de interne wateren[73]. Dit laatste betekent een uitbreiding van het verdrag van 1974. Door het Verdrag van Helsinki wordt onder meer de *Baltic Marine Environment Protection Commission* of *Helsinki Commissie* (HELCOM) in het leven geroepen. De taken van HELCOM bestaan uit onder meer uit de continue opvolging van de implementatie van het verdrag en het nemen van maatregelen en aanbevelingen[74].

Het verdrag van 1974 was uitsluitend gericht op het aanpakken van verontreiniging. Er werden geen natuurbehoudsmaatregelen in opgenomen. Door het verdrag van 1992 komt daar verandering in: in dit verdrag wordt een basis geboden voor natuurbehoudsmaatregelen in de Baltische Zee. Art. 15 inzake natuurbehoud en biodiversiteit stelt dat de verdragspartijen zowel individueel als gezamenlijk alle gepaste maatregelen dienen te nemen met betrekking tot het Baltische-Zeegebied en de kustecosystemen die worden beïnvloed door de Baltische Zee, met het oog op het behoud van de natuurlijke habitats en

---

[67] Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Cartagena de Indias, 24 maart 1983, in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.510; in HOHMANN, H. (Ed.), *o.c.*, Vol. 2, 1000 (1992); in werking getreden op 11 oktober 1986.

[68] Het Kingston-Protocol is nog niet in werking getreden.

[69] Art. 1, c, Kingston-Protocol.

[70] Art. 3, Kingston-Protocol.

[71] Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, Helsinki, 9 april 1992, in *IJMCL* 215 (1993); in werking getreden op 17 januari 2000; zie hierover EHLERS, P., "The Helsinki Convention, 1992. Improving the Baltic Sea Environment", *IJMCL* 191-214 (1993); zie meer algemeen over het wettelijk regime voor de Baltische Zee: JENISCH, U., "The Baltic Sea: The Legal Regime and Instruments for Co-operation", *IJMCL* 47-67 (1996); internet http://www.helcom.fi.

[72] Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, Helsinki, 22 maart 1974, in 13 *ILM* 544 (1974); in werking getreden op 3 mei 1980.

[73] Cf. art. 1, Verdrag van Helsinki; de interne wateren zijn beperkt tot het deel tot aan de zoetwatergrens.

[74] Cf. art. 20, Verdrag van Helsinki.

de biologische diversiteit en het beschermen van de ecologische processen. Deze maatregelen dienen ook te worden genomen met het oog op het duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen binnen het Baltische-Zeegebied. Daartoe dienen de verdragspartijen zich te richten op het aannemen van maatregelen, die de gepaste richtlijnen en criteria bevatten.

Nog vooraleer het verdrag van 1992 in werking was getreden, werd door HELCOM een werkgroep opgericht inzake natuurbehoud en biodiversiteit, ondergebracht bij het *Environment Committee*. Er werden al enkele acties ondernomen[75]. Zo werden richtlijnen uitgewerkt voor de identificatie van kustecosystemen, beïnvloed door de Baltische Zee en de limieten daarvan landwaarts, in uitvoering van art. 15 van het verdrag. Er werden verschillende aanbevelingen inzake natuurbehoud door HELCOM aangenomen: Aanbeveling 9/1 inzake de bescherming van zeehonden in de Baltische Zee[76], Aanbeveling 15/1 inzake de algemene bescherming van de kuststrook[77], Aanbeveling 15/5 inzake het instellen van een systeem van beschermde kust- en mariene gebieden in de Baltische Zee[78], Aanbeveling 16/3 inzake het behoud van de natuurlijke kustzonedynamiek[79], Aanbeveling 19/2 inzake de bescherming van de wilde zalm[80] en Aanbeveling 21/4 inzake de bescherming van zwaar bedreigde mariene en kustzonebiotopen in de Baltische Zee[81].

1.3.3. ACCOBAMS-VERDRAG

De *Overeenkomst inzake het behoud van walvisachtigen van de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied* (afgekort als ACCOBAMS-Verdrag), werd afgesloten in 1996[82]. Deze overeenkomst is een uitvoeringsovereenkomst in het kader van het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten. Het geografische toepassingsgebied van de overeenkomst omvat alle maritieme wateren van de Zwarte en de Middellandse Zee, hun zeeën en baaien (*gulfs*), de interne wateren die verbonden zijn of een verbinding vormen tussen deze maritieme wateren en de wateren van het Atlantisch gebied, grenzend aan de Middellandse Zee, ten westen van de Straat van Gibraltar[83]. Er wordt geen beperking opgelegd naar de soort walvisachtigen: alle soorten behorende tot de *Odontoceti* of *Mysticeti* vallen onder de overeenkomst[84]. In Bijlage I bij het verdrag wordt wel een indicatieve lijst opgenomen van walvisachtigen waarop het verdrag van toepassing is.

De verdragspartijen moeten gecoördineerde maatregelen nemen om een gunstige instandhoudingsstatus voor walvisachtigen te bereiken[85]. Het verdrag omvat zowel soorten

---

[75] Zie hierover HELCOM, *Third Periodic Assessment of the State of the Marine Environment of the Baltic Sea, 1989-93; Background Document*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 64B, 1996, (252 p.), 186.

[76] HELCOM Recommendation 9/1, Protection of Seals in the Baltic Sea Area, 15 februari 1988; internet http://www.helcom.fi/fullrecs/rec9_1.html.

[77] HELCOM Recommendation 15/1, Protection of the Coastal Strip, 8 maart 1994; internet http://www.helcom.fi/fullrecs/rec15_1.html. Voor een overzicht van de bescherming van de kuststrook in de Baltische-Zeestaten, zie NORDBERG, L., "General Legal Protection of the Coastal Strip and Coastal Habitats in the Baltic Sea States", Annex 1 in HELCOM, *Coastal and Marine Protected Areas in the Baltic Sea Region*, Baltic Sea Environment Proceedings, No. 63, 1996, (104p.),VIIp.

[78] HELCOM Recommendation 15/5, System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA), 10 maart 1994; http://www.helcom.fi/fullrecs/rec15_5.html; zie infra hoofdstuk 9.

[79] HELCOM Recommendation 16/3, Preservation of Natural Coastal Dynamics, 15 maart 1995; http://www.helcom.fi/fullrecs/rec16_3.html.

[80] HELCOM Recommendation 19/2, Protection and Improvement of the Wild Salmon (*Salmo salar* L.) Populations in the Baltic Sea Area, 26 maart 1998; http://www.helcom.fi/fullrecs/rec19_2.html.

[81] HELCOM Recommendation 21/4, Protection of Heavily Endangered or Immediately Threatened Marine and Coastal Biotopes in the Baltic Sea Area, 20 maart 2000; http://www.helcom.fi/fullrecs/rec21_4.html.

[82] Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area, Monaco, 24 november 1996, in 36 *ILM* 777 (1997); nog niet in werking getreden.

[83] Art. I, § 1, a, ACCOBAMS-Verdrag.

[84] Art. I, § 3, a, ACCOBAMS-Verdrag.

[85] Art. II, ACCOBAMS-Verdrag.

als gebiedsgerichte maatregelen. De maatregelen zijn vervat in een behoudsplan (Bijlage 2 bij het verdrag).

1.3.4. ANTARCTISCH VERDRAGENSYSTEEM

Alhoewel Antarctica ook landgedeeltes omvat en de beschermingsmaatregelen voor Antarctica niet alleen de wateren rond Antarctica omvatten, is een belangrijk deel van de beschermingsmaatregelen gericht op de mariene rijkdommen van het gebied en op de bescherming van de Zuidelijke Oceaan. Daarom wordt geopteerd om Antarctica op te nemen bij de wetgeving van toepassing op zee. Antarctica valt, net zoals de volle zee, buiten de rechtsbevoegdheid van nationale staten. Er zijn weliswaar soevereiniteitsaanspraken op het gebied, maar deze zijn tot dusver nog nooit hard gemaakt[86].

De bescherming en het beheer van Antarctica wordt geregeld door een regionaal stelsel van verdragen (het *Antarctisch verdragensysteem*)[87]. Het basisverdrag is het Verdrag inzake Antarctica van 1959[88]. Voorts zijn er nog een aantal bijzondere overeenkomsten afgesloten. De belangrijkste voor het natuurbehoud zijn de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica van 1972[89], de Overeenkomst inzake de instandhouding van de levende rijkdommen van de Antarctische wateren van 1980 (afgekort als CCAMLR-Verdrag)[90] en het Protocol bij het Antarctica-Verdrag betreffende de milieubescherming van 1991[91]. België is verdragspartij bij al deze verdragen[92].

Het Antarctica-Verdrag is geografisch van toepassing in het gebied ten zuiden van 60° zuiderbreedte, met inbegrip van de ijsterrassen[93]. Het verdrag kan echter geen afbreuk doen

---

[86] Zie ook over de status van het gebied (als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid) in hoofdstuk 5.

[87] Er bestaat een uitgebreide literatuur over Antarctica: zie bijvoorbeeld BUSH, W.M., *Antarctica and International Law. A Collection of Inter-State and National Documents*, Londen, Oceana Publications, 1982, 4 volumes; COOK, G. (Ed.), *The future of Antarctica. Exploitation versus preservation*, Manchester, Manchester University Press, 1990, 172 p.; JØRGENSEN-DAHL, A. en ØSTRENG, W. (Eds.), *The Antarctic Treaty System in World Politics*, Hampshire, Macmillan Academic and Professional LTD, 1991, 475p.; SAHURIE, E., *The International Law of Antarctica*, New Haven, New Haven Press, 1992, 612 p.; WATTS, A., *International Law and the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1992, 469p.; VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, 228p.; KIMBALL, L., Environmental Law and Policy in Antarctica" in SANDS, P., *Greening International Law*, Londen, Earthscan Publications, 1993, 122-139; FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 649 p.; STOKKE, O.S. en VIDAS, D., *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 464 p.; REDGWELL, C., "The Protection of the Antarctic Environment and the Ecosystem Approach" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, 109-128; ROTHWELL, D., *The polar regions and the development of international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, (498p.), 51-154; VAN HOORICK, G., *o.c.*, 69-81 (1997a); JOYNER, C., *o.c.*, 363 p. (1998); zie ook voor nog meer verwijzingen bij COGEN, M., *Handboek Internationaal Recht*, Gent, Mys en Breesch, 1998, (464 p.), noot 526 en VAN HOORICK, G., *o.c.*, noot 219 (1997a).

[88] Het Antarctica-Verdrag is in werking getreden op 23 juni 1961; in 1999 waren er 44 verdragspartijen.

[89] De Overeenkomst zeehonden Antarctica is in werking getreden op 11 maart 1978; er zijn 16 verdragspartijen.

[90] Het CCAMLR-Verdrag is in werking getreden op 7 april 1982; er zijn 29 verdragspartijen.

[91] Het Protocol en de eerste vier bijlagen zijn in werking getreden op 14 januari 1998; er zijn 28 verdragspartijen; de vijfde bijlage inzake gebiedsbescherming is nog niet in werking getreden; zie over dit protocol: FRENCH, D., "Sustainable Development and the 1991 Madrid Protocol to the 1959 Antarctic Treaty: The Primacy of Protection in a Particularly Sensitive Environment", *JIWLP* 291-317 (1999).

[92] Antarctica-Verdrag: goedgekeurd door de Wet van 12 juli 1960, BS 29 november 1961; Overeenkomst zeehonden Antarctica: goedgekeurd door de Wet van 17 januari 1978, *BS* 22 maart 1978; CCAMLR-Verdrag: goedgekeurd door de Wet van 17 januari 1984, BS 18 april 1984; Protocol milieubescherming Antarctica: goedgekeurd in het Vlaamse Gewest door het decreet van 22 december 1995, *BS* 6 maart 1996; federale goedkeuringswet: Wet van 19 mei 1995, *BS* 1 mei 1997. België ligt mede aan de basis van het Antarctisch verdragensysteem, als één van de staten die onderzoek uitvoerde in het gebied, zonder evenwel soevereiniteitsaanspraken te maken op het gebied (zie over de oorsprong van het Antarctisch verdragensysteem VAN DER ESSEN, A., "The origin of the Antarctic System" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 17-29.

[93] Art. VI, Antarctica-Verdrag.

aan de rechten van de staten in volle zee gelegen in dit gebied. Het CCAMLR-Verdrag van 1980 is van toepassing in de Antarctische wateren in het gebied ten zuiden van 60° zuiderbreedte en in het gebied tussen die breedtegraden en de Antarctische convergentie die deel uitmaken van het mariene ecosysteem van Antarctica[94]. De Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden van 1972 en het Protocol inzake milieubescherming van 1991 hebben hetzelfde geografische toepassingsgebied als het Antarctica-Verdrag.

De Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden van 1972 en het CCAMLR-Verdrag van 1980 zijn soortenbeschermingsverdragen. De *Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden van 1972* beoogde de exploitatie van zeehonden te reguleren. Momenteel vindt geen exploitatie van zeehonden meer plaats in Antarctica[95]. Het *CCAMLR-Verdrag van 1980* heeft als doel de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren[96]. Deze overeenkomst werd voornamelijk afgesloten met het oog op het behoud van krill. Door deze overeenkomst wordt een Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren ingesteld. De taak van de commissie bestaat in het verwezenlijken van de doelstelling van het verdrag.

Het *Protocol inzake milieubescherming van 1991* is een ruimer verdrag en bevat zowel milieubepalingen als natuurbehoudsmaatregelen (gebieds- en soortenbescherming). Bij het protocol zijn 5 bijlagen gevoegd (inzake milieueffectrapportage, instandhouding van levende rijkdommen, afvalverwijdering en afvalbeheer, voorkomen van mariene verontreiniging en bescherming en beheer van gebieden). Door het protocol wordt ook een Commissie voor milieubescherming ingesteld. De taken van de commissie zijn het geven van adviezen en het formuleren van aanbevelingen in verband met de toepassing van het protocol[97].

2. Internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op het land en de land/zee interactie

2.1. Mondiale natuurbehoudsverdragen

2.1.1. Ramsar-Verdrag

De *Internationale Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels*[98] (afgekort als Ramsar-Verdrag), werd in 1971 ondertekend te Ramsar (Iran) en is het eerste mondiale natuurbehoudsverdrag waarin de bescherming wordt voorzien van de leefomgeving van soorten. Het verdrag werd gewijzigd door het Protocol van 3 december 1982[99]. Door dit protocol krijgen de versies van de verdragsteksten, in andere talen dan het Engels, een gelijkwaardige authenticiteit. Voorts wordt door het protocol een amenderingsprocedure ingesteld[100], die in het oorspronkelijke

---

[94] Art. I, § 1, Antarctica-Verdrag.
[95] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 74 (1997a); zie ook hoofdstuk 11.
[96] Art. II, CCAMLR-Verdrag.
[97] Art. 11 en 12, Protocol milieubescherming Antarctica.
[98] Het Ramsar-Verdrag is in werking getreden op 21 december 1975; zie over het verdrag: LYSTER, S., *o.c.*, 183-207 (1985); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 83-98 (1997a); DE KLEMM, C. en CRETEAUX, I., *The Legal Development of the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (2 Februari 1971)*, Gland, The Ramsar Convention Bureau, 1995, 224p.; NAVID, D., "Developments under the Ramsar Convention" in HOOK, D.D. *et al.* (Ed.), *The Ecology and Management of Wetlands. Volume 2: Management, Use and Value of Wetlands*, Londen, Croom Helm, 1988, 21-27; NAVID, D., "The Ramsar Convention Today" in *Legal Aspects of the Conservation of Wetlands*, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 25, 1991, 35-42; BOWMAN, M.J., "The Ramsar Convention Comes of Age", *NILR* 1-52 (1995); BOWMAN, M., "Recent Developments Concerning the 1971 Convention on Wetlands of International Importance", *IJMCL* 547-555 (1995); zie ook internet http://www.ramsar.org.
[99] Protocol van 3 december 1982 tot wijziging van het Verdrag inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als woongebied voor watervogels, in 22 *ILM* 698 (1983); in werking getreden op 1 oktober 1986.
[100] Art. 10 bis, Ramsar-Verdrag.

verdrag ontbrak. De amenderingsprocedure liet toe om op de buitengewone conferentie van Regina in 1987 amendementen aan te nemen, waardoor art. 6 en 7 van het verdrag werden gewijzigd. Als gevolg hiervan kreeg de conferentie van de partijen een grotere bevoegdheid. Op basis van deze amendementen kregen de partijen tevens meer slagkracht voor het vastleggen van een financieel regime, gebaseerd op de verplichte bijdragen van de lidstaten[101].

De doelstelling van het Verdrag van Ramsar is waterrijke gebieden van internationaal belang te beschermen. Waterrijke gebieden (*wetlands*) zijn van belang omwille van hun ecologische waarde, als regelaars voor de waterhuishouding, maar ook als leefgebied voor tal van soorten, waaronder watervogels. Daarnaast hebben watergebieden ook hun belang omwille van economische, culturele, wetenschappelijke en recreatieve waarde[102].

Bij het afsluiten van het verdrag was het aantal verdragspartijen vrij gering. Een aantal beperkingen aan de oorspronkelijke verdragstekst, zoals het ontbreken van bepalingen inzake budget, waren zeker voor ontwikkelingslanden een drempel om toe te treden tot het verdrag. Ook de verplichting tot het opnemen van watergebieden in de internationale lijst bleek voor sommige landen moeilijk. De amendementen aan het verdrag, evenals de ontwikkelingen aan het verdrag door de conferenties en het aannemen van aanbevelingen en resoluties, hebben voor een toename van het aantal verdragspartijen gezorgd. Op 14 september 2000 waren er 122 landen verdragspartij[103]. Het Ramsar-Verdrag werd in België goedgekeurd door de wet van 22 februari 1979[104]. Het protocol van Parijs van 1982 en de amendementen van Regina van 1987 werden door België geratificeerd op 28 oktober 1998[105].

Inzake de werking en doelstellingen van het verdrag voor de volgende jaren, werd op de zesde conferentie van de partijen (Brisbane, 1996) een *strategisch plan 1997-2002* aangenomen. In het plan wordt ook nog eens duidelijk de algemene opdracht van het verdrag weergegeven: dit is behoud en het verstandig gebruik van watergebieden door nationale actie en internationale samenwerking, als een middel om duurzame ontwikkeling over heel de wereld te bereiken. Eén van de algemene doelstellingen in het plan is het streven naar een universeel lidmaatschap van het verdrag[106].

Het beslissingsorgaan voor het verdrag is de *conferentie van de verdragspartijen*. De conferentie van de partijen heeft als taak om de uitvoering van het verdrag te herzien en te bevorderen. Gewone vergaderingen worden gehouden met een tussenperiode van niet langer dan drie jaar. Ook buitengewone vergaderingen kunnen worden bijeengeroepen. De conferentie van de partijen is bevoegd voor het bespreken van de uitvoering van het verdrag, het bespreken van toevoegingen en wijzigingen aan de lijst, het in overweging nemen van informatie over de veranderingen in het ecologisch karakter van watergebieden. De conferentie kan algemene of specifieke aanbevelingen (*recommendations*) maken inzake het behoud, beheer en verstandig gebruik van watergebieden en hun fauna en flora. Ze kunnen ook aan relevante internationale instellingen verzoeken om rapporten en statistieken voor te bereiden over zaken betreffende watergebieden die in wezen internationaal zijn. Tenslotte kan de conferentie andere aanbevelingen of resoluties aannemen, om de toepassing van het verdrag te bevorderen[107]. De vertegenwoordigers van de verdragspartijen op de conferenties

---

[101] Art. 6, § 6, Ramsar-Verdrag.
[102] Cf. preambule, Ramsar-Verdrag.
[103] Voor de lijst van de verdragspartijen, zie de internetsite van het Ramsar-Verdrag: http://www.ramsar.org/key_cp_e.htm.
[104] Wet van 22 februari 1979 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, *BS* 12 april 1979.
[105] Goedkeuring door het Vlaamse Gewest: Decreet van 14 juli 1998, *BS* 22 augustus 1998; federale goedkeuringswet: Wet van 10 mei 1994, *BS* 3 september 1999.
[106] Zie hierover internet http://www.ramsar.org/about_infopack_3e.htm.
[107] Art. 6, Ramsar-Verdrag. Voor een systematisch overzicht van de aanbevelingen en resoluties, zie DE KLEMM, C. en CRETEAUX, I., *o.c.*, 77-148 (1995).

moeten personen omvatten die expert zijn inzake watergebieden of watervogels[108]. Een bijzondere conferentie werd gehouden in Parijs in 1982 voor het sluiten van een protocol bij het verdrag. Conferenties werden gehouden in Cagliari (Italië) in 1980, Groningen in 1984, een buitengewone conferentie in Regina (Canada) in 1987, Montreux (Zwitserland) in 1990, Kushiro (Japan) in 1993, Brisbane (Australië) in 1996 en San José (Costa Rica) in 1999.

De administratieve werkzaamheden worden uitgeoefend door een daartoe opgericht *Bureau*, dat onder meer de internationale lijst met watergebieden bijhoudt[109]. Het Bureau of Secretariaat wordt verzekerd door de *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN). Het wordt bijgestaan in zijn taak door het *International Waterfowl Research Bureau* (IWRB) als wetenschappelijk adviseur. Voorts wordt het Bureau bijgestaan door een *Permanente Commissie* (*Standing Committee*), die toezicht houdt op de activiteiten van het Bureau en de implementatie van de besluiten op de conferenties van verdragspartijen moet verzekeren. Er is ook een wetenschappelijk en technisch orgaan (*Scientific and Technical Review Panel*)[110]. Er wordt getracht door het Ramsar-Bureau om een synergie te bereiken tussen het Ramsar-Verdrag en andere natuurbehoudsverdragen[111], zoals het Werelderfgoedverdrag[112], het CITES-Verdrag, het Verdrag van Bonn inzake trekkende diersoorten[113] en het Biodiversiteitsverdrag[114]. Er wordt tevens een werkrelatie onderhouden met andere milieu-instellingen of NGO's[115]. Inzake samenwerking met NGO's is er in het bijzonder een nauwe samenwerking met BirdLife International, IUCN, Wetlands International en WWF. Deze nemen geregeld deel aan de Ramsar-bijeenkomsten als waarnemers.

2.1.2. WERELDERFGOEDVERDRAG

Het *Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld* van 16 november 1972[116] (afgekort als Werelderfgoedverdrag), werd afgesloten onder de auspiciën van de UNESCO. Op 12 mei 2000 waren er 160 verdragspartijen. Het Werelderfgoedverdrag werd goedgekeurd in België door het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest[117]. Het verdrag werd geratificeerd op 24 juli 1996 en is voor België in werking getreden op 24 oktober 1996[118].

De doelstelling van dit verdrag is het verwezenlijken van een efficiënt systeem voor de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van uitzonderlijke waarde. Door zowel in één verdrag het culturele als het natuurlijke erfgoed te beschermen, wordt de link gelegd tussen de mens en het milieu. Hierna wordt enkel gesproken over het natuurlijke erfgoed. De

---

[108] Art. 7, § 1, Ramsar-Verdrag.
[109] Art. 8, Ramsar-Verdrag.
[110] Over institutionele en financiële aspecten van het verdrag, zie DE KLEMM, C. en CRETEAUX, I., *o.c.*, 121-136 (1995); BOWMAN, M., *o.c.*, 33-43 (1995).
[111] Zie infra over deze natuurbehoudsverdragen.
[112] Memorandum of Understanding between UNESCO represented by its World Heritage Centre and the Ramsar Bureau, 14 mei 1999, in http://www.ramsar.org/key_heritage_mou.htm.
[113] Memorandum of Understanding between the Ramsar Convention Bureau and the Secretariat of the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 18 februari 1997, in http://www.ramsar.org/key_cms_mou.htm.
[114] Memorandum of Cooperation between the Ramsar Convention Bureau and the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 19 januari 1996, in http://www.ramsar.org/key_cbd_mou.htm; zie ook Resolutie VI.9 on Cooperation with the CBD, Brisbane, 1996, in http://www.ramsar.org/key_res_VI.9.htm.
[115] Zie hierover "Synergy, networking, and international cooperation", The Ramsar Info Pack, http://www.ramsar.org/about_infopack_10e.htm.
[116] Het Werelderfgoedverdrag is in werking getreden op 17 december 1975; zie over het verdrag LYSTER, S., *o.c.*, 208-238 (1985); KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 243-249 (1991); BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 468-470 (1992); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 98-107 (1997a); internet http://www.unesco.org.
[117] Goedkeuring Erfgoedverdrag: Vlaamse Gemeenschap: Decreet van 1 juni 1994, *BS* 5 augustus 1994.
[118] *BS* 6 november 1996.

bepalingen zijn echter evenzeer van toepassing op het cultureel erfgoed. In het verdrag wordt onder natuurlijk erfgoed verstaan:
"- *door de natuur gevormde monumenten bestaande uit fysische en biologische formaties of groepen daarvan die uit esthetisch of wetenschappelijk oogpunt van uitzonderlijke universele waarde zijn;*
- *geologische en fysiografische formaties en strikt begrensde zones, de habitat vormende van bedreigde dier- en plantensoorten die uit een oogpunt van wetenschap of natuurbehoud van uitzonderlijke waarde zijn;*
- *strikt begrensde natuurlijke streken of zones die uit een oogpunt van wetenschap, natuurbehoud of natuurlijke schoonheid van uitzonderlijke universele waarde zijn.*"[119].

Het gaat dus duidelijk om fysische gebieden van bijzonder universele waarde. Alhoewel het ook wenselijk zou kunnen zijn om ook bepaalde diersoorten (zoals bijvoorbeeld de blauwe vinvis) als een universeel natuurlijk erfgoed te beschouwen, wordt dit door de definitie van art. 2 echter uitgesloten van het toepassingsgebied van het verdrag[120]. Het verdrag vormt ongetwijfeld een belangrijke ondersteuning voor de bescherming van gebieden met een belangrijke universele waarde.

Het belangrijkste orgaan voor de uitvoering van het verdrag is de *Werelderfgoedcommissie* (*World Heritage Committee*)[121]. De commissie is samengesteld uit 21 verdragspartijen, die worden verkozen door de Algemene Vergadering van de UNESCO. De belangrijkste taak van de commissie is het opstellen, bijhouden en herwerken van de lijsten. Een andere belangrijke taak van de commissie bestaat erin om verzoeken van verdragspartijen voor internationale bijstand te onderzoeken. De commissie wijst de fondsen toe van het Werelderfgoedfonds en beslist welke technische en financiële hulp wordt toegekend aan de Werelderfgoedgebieden. De commissie wordt bijgestaan in haar taken door een aantal NGO's. Voor de natuurlijke erfgoedgebieden gebeurt dit door de IUCN[122]. De voorbereiding van de beslissingen, genomen door de commissie, gebeurt door het uitvoerend orgaan van de commissie, het *Bureau van de Werelderfgoedcommissie*. Deze bestaat uit 7 leden van de commissie.

Voorts wordt de Werelderfgoedcommissie bijgestaan door een secretariaat[123]. Daartoe werd het *Werelderfgoedcentrum* (*World Heritage Centre*) in het leven geroepen. Dit centrum zorgt voor het dagdagelijkse beheer van het verdrag. Dit behelst het organiseren van de tweejaarlijkse algemene vergadering van de verdragspartijen, de jaarlijkse vergaderingen van de Werelderfgoedcommissie en de vergaderingen van het Bureau. Het gaat voorts internationale bijstand organiseren, trainingscursussen en noodbijstand verlenen wanneer een Werelderfgoedgebied wordt bedreigd. Het kan ook, op verzoek van verdragspartijen, deelnemen in monitoringactiviteiten en de voorbereiding van rapporten over de status van Werelderfgoedgebieden. Het centrum zorgt ook voor informatieverstrekking naar het publiek over het verdrag[124]. Het Werelderfgoedcentrum werkt ook regelmatig samen met de secretariaten van andere verdragen zoals het Ramsar-Verdrag, het CITES-Verdrag, het Bonn-Verdrag en het Biodiversiteitsverdrag.

Door het verdrag wordt tevens een internationaal fonds opgericht ter bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed, het *Werelderfgoedfonds* (*World Heritage Fund*)[125]. De financiering van het fonds gebeurt enerzijds door verplichte bijdragen van de lidstaten en anderzijds door vrijwillige bijdragen en giften van verdragspartijen en andere staten, evenals van

[119] Art. 2, Werelderfgoedverdrag.
[120] LYSTER, S., *o.c.*, 213 (1985).
[121] Art. 8 e.v., Werelderfgoedverdrag.
[122] Art. 8, § 3, Werelderfgoedverdrag.
[123] Art. 14, Werelderfgoedverdrag.
[124] Zie http://www.unesco.org/whc/intro-en.htm#debut.
[125] Art. 15 e.v., Werelderfgoedverdrag.

internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties of individuen. De Werelderfgoedcommissie beslist over de toewijzing van de fondsen[126]. De fondsen kunnen bijvoorbeeld worden aangewend voor expertstudies inzake de redenen van achteruitgang van de Werelderfgoedgebieden, training van lokale specialisten in behoudsmaatregelen, het voorzien van materiaal voor de bescherming van een natuurpark enz.

2.1.3. CITES-VERDRAG

De internationale handel in wilde dier- en plantensoorten wordt gereglementeerd door de *Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten van 3 maart 1973*[127] (afgekort als CITES-Verdrag). Het is een mondiaal verdrag en is dus niet beperkt tot staten uit een bepaalde regio of tot een bepaald geografisch gebied. Er zijn 151 verdragspartijen (toestand op 22 maart 2000). Het verdrag wordt voor de landen van de Europese Unie wel strenger toegepast door een verordening terzake[128]. Het verdrag werd door België goedgekeurd bij wet van 28 juli 1981[129].

Het verdrag heeft als doelstelling om bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen tegen overmatige exploitatie ten gevolge van de internationale handel. De te beschermen soorten zijn opgenomen in bijlagen bij het verdrag. De maatregelen zijn verschillend naargelang de bijlage: Bijlage I bevat de meest bedreigde soorten. Voor deze soorten moet de handel aan bijzonder strenge voorschriften worden onderworpen.

Het belangrijkste orgaan voor de uitvoering van het verdrag is de *conferentie van de verdragspartijen*[130]. Eén van de belangrijkste taken van de conferentie is het wijzigen van de bijlagen van te beschermen soorten. Tot dusver zijn er al 11 vergaderingen van de verdragspartijen geweest[131]. Naast de verdragsbepalingen zelf, zijn het vooral de activiteiten van de conferentie van de verdragspartijen die een belangrijke impuls hebben gegeven aan het CITES-systeem, door het uitvaardigen van resoluties en beslissingen. Sinds het ontstaan van het verdrag zijn meer dan 200 resoluties aangenomen. Alhoewel deze niet bindend zijn, spelen ze toch een belangrijke rol bij de uitwerking van het regime[132]. Naast de conferentie van de verdragspartijen, zijn er tevens de hulporganen, die een belangrijke ondersteunende rol vervullen voor de verschillende conferenties van de verdragspartijen. Het belangrijkste hierbij is de uitvoerende *Permanente Commissie* (*Standing Committee*), samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangrijkste geografische regio's van CITES. Daarnaast zijn er ook vier functionele (wetenschappelijk/technische) comité's van belang (dieren; planten; identificatie handboeken en benaming)[133]. De praktische opvolging en voorbereiding van de vergadering van de verdragspartijen gebeurt door het *CITES-Secretariaat*[134]. Door de

---

[126] Art. 13, § 6, Werelderfgoedverdrag.

[127] Het CITES-Verdrag is in werking getreden op 1 juli 1975; het verdrag werd licht gewijzigd door een protocol van Bonn van 1979, in *BS* 30 december 1983 (in werking getreden op 13 april 1987) en het protocol van Gabarone van 1983, in *BS* 27 november 1985 (nog niet in werking); zie over het CITES-Verdrag: LYSTER, S., *o.c.*, 239-277 (1985); FAVRE, D., *International Trade in Endangered Species. A Guide to CITES*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 415 p.; DE MEULENAER, T., "De Conventie van Washington" in JADOT, B. (Ed.) m.m.v. VAN PELT, P., *Het natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 161-174; VAN HOORICK, G., *o.c.*, 107-124 (1997a); internet: http://www.cites.org.

[128] Zie infra 2.3.3.

[129] Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979, *BS* 30 december 1983.

[130] Art. XI, CITES-Verdrag.

[131] COP 1, Bern, 1976; COP 2, San José, 1979; COP 3, New Delhi, 1981; COP, 4 Gabarone, 1983; COP 5, Buonos Aires, 1985; COP 6, Ottawa, 1987; COP 7, Lausanne, 1989; COP 8, Kyoto, 1992; COP 9, Fort Lauderdale, 1994; COP 10, Harare, 1997 en COP 11, Nairobi, 2000.

[132] Zie SAND, P., *Transnational Environmental Law. Lessons in Global Change*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (385 p.) 150.

[133] SAND, P., *o.c.*, 150-152 (1999).

[134] Art. XII, CITES-Verdrag.

verdragspartijen moet ook een *administratieve instantie* in hun land worden aangeduid, die zorgt voor het uitreiken van de vergunningen of certificaten die zijn vereist conform het verdrag, evenals een *wetenschappelijke autoriteit*[135]. Financiering voor het verdrag gebeurt rechtstreeks door de verdragspartijen. Een bijzonder *CITES-trustfonds* werd gecreëerd, binnen het kader van UNEP.

Tussen het CITES-Secretariaat en het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag bestaat een memorandum van overeenstemming. In een resolutie van de conferentie van de verdragspartijen in 1997 wordt de samenwerking en de synergie tussen het CITES-Verdrag en het Biodiversiteitsverdrag benadrukt[136]. Voorts werd al gewezen op de samenwerking met de secretariaten van het Ramsar-Verdrag en het Werelderfgoedverdrag. Er is ook samenwerking tussen de IWC en CITES[137].

2.1.4. VERDRAG VAN BONN

Het *Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten van 23 juni 1979*[138] (verder afgekort als het Verdrag van Bonn), is een globaal natuurbehoudsverdrag, gericht op het behoud van trekkende soorten in hun hele verspreidingsgebied. Op 1 januari 2000 waren er 66 verdragspartijen. Het Verdrag van Bonn werd in België goedgekeurd door de wet van 27 april 1990[139].

De grondbeginselen van het verdrag zijn tweevoudig:
- de partijen erkennen dat het van belang is om trekkende soorten te behouden en voor de staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied om overeenstemming te bereiken over de daartoe te nemen maatregelen. Daarbij moeten zij bijzondere aandacht besteden aan die trekkende soorten waarvan de mate en aard van de bescherming niet gunstig is en waarbij de staten ofwel afzonderlijk ofwel in onderlinge samenwerking de noodzakelijke maatregelen dienen te nemen voor het behoud van deze soorten en hun leefgebieden[140];
- de verdragspartijen erkennen tevens de noodzaak tot het nemen van maatregelen om te voorkomen dat een trekkende soort, een bedreigde soort wordt[141]. Een bedreigde soort is een soort die binnen haar gehele verspreidingsgebied of een belangrijk gedeelte ervan dreigt uit te sterven[142].

Er zijn drie basisverplichtingen:
- partijen dienen het onderzoek betreffende trekkende soorten te bevorderen en te ondersteunen;
- alles in het werk te stellen om aan de trekkende soorten van Bijlage I onmiddellijke bescherming te verlenen; en
- overeenkomsten te sluiten betreffende het behoud en beheer van de trekkende soorten van Bijlage II[143].

---

[135] Art. IX, CITES-Verdrag.
[136] Resolutie 10.4, Co-operation and Synergy With the Convention on Biological Diversity, aangenomen op de 10de Conferentie van de verdragspartijen bij het CITES-Verdrag, Harare, juni 1997.
[137] Cf. IWC-Resolutie 1999-6, Resolution on Cooperation between the IWC and CITES, aangenomen op de 51ste vergadering van de verdragspartijen, 1999.
[138] Het verdrag is in werking getreden op 1 november 1983; zie over het verdrag LYSTER, S., *o.c.*, 278-298 (1985); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 124-137 (1997a), BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 470-475 (1992); internet: http://wcmc.org.uk/cms.
[139] Wet van 27 april 1990 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, en van de Bijlagen I en II, opgemaakt te Bonn op 23 juni 1979, *BS* 29 december 1990.
[140] Art. II, § 1, Verdrag van Bonn.
[141] Art. II, 2, Verdrag van Bonn.
[142] Art. I, e, Verdrag van Bonn.
[143] Art. II, § 3, Verdrag van Bonn.

Het verdrag werkt dus met twee bijlagen: in de eerste bijlage zijn soorten opgenomen die strikt moeten worden beschermd door de verdragsbepalingen. In Bijlage I zijn soorten opgenomen die bedreigd zijn[144]. In de tweede bijlage zijn soorten opgenomen waarvoor de verdragspartijen bijzondere overeenkomsten moeten sluiten. De soorten op Bijlage II zijn soorten waarvan de mate en aard van de bescherming niet gunstig is en waarvoor internationale overeenkomsten moeten worden gesloten, en trekkende soorten waarvan de mate en de aard van de bescherming aanzienlijk gebaat zou zijn bij de internationale samenwerking die uit een internationale overeenkomst zou voortvloeien[145]. De bijlagen bij het verdrag werden al enkele malen gewijzigd op de conferenties van de verdragspartijen[146].

De *conferentie van de partijen* is het besluitvormingsorgaan van het verdrag. Minstens om de drie jaar wordt een vergadering gehouden. De conferentie van de verdragspartijen kan onderzoek verrichten naar de mate en aard van de bescherming van trekkende soorten en aanbevelingen richten aan de verdragspartijen. De verdragspartijen hebben een verplichting tot informatieverstrekking aan de conferentie van de partijen over de opvolging van het verdrag[147]. Het *Secretariaat* is belast met de uitvoering van het verdrag[148]. Dit wordt waargenomen door de UNEP. Een *Permanente Commissie* (*Standing Committee*) zorgt voor de administratieve en beleidsbegeleiding tussen de gewone vergaderingen van de conferenties van de verdragspartijen. Voorts is er een *wetenschappelijke raad* die adviezen geeft over wetenschappelijke aangelegenheden[149]. Inzake samenwerking met andere verdragen, wordt door het Secretariaat samengewerkt met het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag. Er werd ook al gewezen op de samenwerking tussen het Secretariaat van het Verdrag van Bonn met de Secretariaten van het Ramsar-Verdrag en het Werelderfgoedverdrag.

Door het uitblijven van uitvoeringsovereenkomsten bij het verdrag, na afsluiting van het verdrag, werd het verdrag als een *slapend verdrag* beschouwd. Inmiddels is daar verandering in gekomen en werden wel al enkele uitvoeringsovereenkomsten afgesloten. Overeenkomsten voor de soorten van Bijlage II werden afgesloten inzake zeehonden in de Waddenzee (1990)[150], vleermuizen in Europa (EUROBATS, 1991)[151], kleine walvisachtigen in de Baltische en Noordzee (ASCOBANS, 1992)[152], Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels (AEWA, 1995)[153] en walvisachtigen in de Middellandse en Zwarte Zee (ACCOBAMS, 1996)[154]. Daarnaast zijn er ook nog minder formele overeenkomsten afgesloten (*memorandum of understanding*), zoals bijvoorbeeld over de Siberische kraanvogel (*Siberian Crane*)[155].

2.1.5. BIODIVERSITEITSVERDRAG

Het *Verdrag inzake biologische diversiteit* (afgekort als Biodiversiteitsverdrag), van Rio de Janeiro van 5 juni 1992[156], werd afgesloten tijdens de UN-conferentie over milieu en

---

[144] Art. III, § 1, Verdrag van Bonn.
[145] Art. IV, § 1, Verdrag van Bonn.
[146] Wijzigingen aan de bijlagen zijn er in 1985, 1988, 1991, 1994 en 1997. De aangepaste bijlagen zijn te raadplegen op het internet: http://www.wcmc.org.uk/cms/cms_app1.htm en _app2.htm.
[147] Art. VI, Verdrag van Bonn.
[148] Art. IX, Verdrag van Bonn.
[149] Art. VIII, Verdrag van Bonn.
[150] Zie supra 1.2.3.
[151] Overeenkomst inzake de instandhouding van vleermuizen in Europa, Londen, 4 december 1991; in werking getreden op 16 januari 1994.
[152] Zie supra 1.2.2.
[153] Overeenkomst voor de bescherming van Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels, Den Haag, 16 juni 1995, in *YIEL* 909 (1995); nog niet in werking getreden.
[154] Zie supra 1.3.3.
[155] Al de teksten van de overeenkomsten zijn ook terug te vinden op het internet: http://www.wcmc/org.uk/cms.
[156] Het verdrag is in werking getreden op 29 december 1993; het Biodiversiteitsverdrag werd door de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij Besluit 93/626/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 (*PB L* 309, 13 december

ontwikkeling (UNCED 1992). De tot dusver besproken verdragen inzake natuurbehoud hebben betrekking op een deelaspect van de biodiversiteit, zoals de bescherming van bepaalde soorten en het behoud van specifieke ecosystemen zoals waterrijke gebieden. Het Biodiversiteitsverdrag is echter het eerste verdrag dat de problematiek van het behoud van de biologische diversiteit in zijn geheel en op mondiaal vlak behandelt. Er zijn 177 verdragspartijen bij het verdrag (februari 2000). Het Biodiversiteitsverdrag werd in België goedgekeurd door het Brusselse, het Waalse en het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap en door de federale overheid[157]. Het verdrag werd door België geratificeerd op 22 november 1996 en is voor België in werking getreden op 20 februari 1997.

Het verdrag heeft een drievoudige doelstelling: 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[158]. Deze laatste doelstelling heeft betrekking op het gebruik van de biotechnologie, voornamelijk gericht op de verhouding tussen noord en zuid en komt hier verder niet aan bod. Art. 6 van het verdrag bevat de algemene verplichtingen: de verdragspartijen dienen nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van biodiversiteit te ontwikkelen en het behoud van de biodiversiteit moet worden opgenomen in andere beleidsdomeinen.

De *conferentie van de verdragspartijen* ziet toe op de uitvoering van het verdrag. De conferentie kan onder meer wijzigingen aan het verdrag aannemen[159]. Het *Secretariaat* heeft onder meer als taak om de vergaderingen van de verdragspartijen voor te bereiden en zorg te dragen voor de coördinatie met andere internationale organisaties[160]. Zo werd tussen het Ramsar-Bureau en het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag een memorandum van samenwerking afgesloten in 1996. Het memorandum van samenwerking omvat aspecten van institutionele samenwerking, uitwisseling van informatie, coördinatie van werkprogramma's en gezamenlijke behoudsacties. Op de vierde conferentie van de verdragspartijen bij het Biodiversiteitsverdrag in 1998 werd het voorgestelde gezamenlijk werkplan tussen de twee verdragen onderschreven[161]. Andere samenwerking is er met het CITES-Verdrag, het Werelderfgoedverdrag en het Verdrag van Bonn.

Door het verdrag wordt tevens een *Hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies* (*Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice* - SBSTTA) ingesteld. Dit heeft als taak advies te verlenen over de toepassing van het verdrag aan de conferentie van de partijen[162]. Het verdrag stelt ook een *financieel mechanisme* in om financiële middelen ter beschikking te stellen aan de ontwikkelingslanden om de uitvoering van het verdrag mogelijk te maken[163].

Bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu in het kader van het verdrag kwam er maar bij de opvolging van het verdrag. Door het Hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies werden op haar eerste vergadering in 1995

1993); zie over het verdrag HERMITTE, M.-A., "La Convention sur la Diversité Biologique", *AFDI* 844-870 (1992); BURHENNE-GUILMIN, F. en CASEY-LEFKOWITZ, S., "The Convention on Biological Diversity: A Hard Won Global Achievement", *YIEL* 43-59 (1992); YUSUF, A., "International Law and Sustainable Development: The Convention on Biological Diversity", *African Yearbook of International Law* 109-137 (1994); BOYLE, A., *o.c.*, 111-127 (1994); BOYLE, A., *o.c.*, 33-49 (1996); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 165-174 (1997a); zie voor nog meer verwijzingen bij VAN HOORICK, G., *o.c.*, 165 (noot 598) (1997a); internet http://www.biodiv.org.

[157] Goedkeuring Biodiversiteitsverdrag: Vlaamse Gewest: Decreet van 19 maart 1996, *BS* 24 mei 1996; federale goedkeuringswet: Wet van 11 mei 1995, *BS* 2 april 1997.

[158] Art. 1, Biodiversiteitsverdrag.

[159] Art. 23, Biodiversiteitsverdrag.

[160] Art. 24, Biodiversiteitsverdrag.

[161] Decision IV/15, COP 4 CBD, Bratislava, 1998.

[162] Art. 25, Biodiversiteitsverdrag.

[163] Art. 20 en 21, Biodiversiteitsverdrag.

aanbevelingen[164] aangenomen inzake mariene en kustzone biodiversiteit, die door de vergadering der partijen werden ondersteund op de tweede vergadering in Jakarta in 1995 (COP-2)[165], het zogenaamde *Jakarta mandaat inzake biologische diversiteit van het mariene en kustzonemilieu* (*Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity*)[166].

In het Jakarta-mandaat worden vijf actiedomeinen onderscheiden. Deze worden aangevuld met ondersteunende acties. De vijf acties zijn:

- het instellen van een integraal kustzonebeheer en de preventie en reductie van verontreiniging afkomstig van het vasteland;
- het aanwijzen van mariene beschermde gebieden voor behoud en duurzaam gebruik;
- het gebruik van visserij- en andere mariene levende rijkdommen op een duurzame manier;
- het verzekeren dat maricultuur-activiteiten op een duurzame manier plaatsvinden;
- het vermijden van de introductie van schadelijke niet-inheemse soorten.

2.2. Regionale natuurbehoudsverdragen

2.2.1. Verdrag van Bern

Het *Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa* van 19 september 1979[167], werd afgesloten onder de auspiciën van de Raad van Europa (verder afgekort als Verdrag van Bern). Het is een regionaal verdrag en stond open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa en de staten die geen lid van de Raad zijn, maar die hebben deelgenomen aan het opstellen van het verdrag[168]. Het verdrag stond eveneens open voor ondertekening door de Europese Gemeenschap[169]. Het Verdrag van Bern werd in België goedgekeurd door de wet van 20 april 1989[170].

Het verdrag heeft als doelstelling te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij horende natuurlijke leefmilieus. Het betreft soorten en leefmilieus waarvoor samenwerking voor hun instandhouding is vereist. Het verdrag moet een zodanige samenwerking bevorderen. Bijzondere aandacht moet daarbij worden besteed aan die soorten, met inbegrip van trekkende soorten, die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn[171].

---

[164] SBSTTA, Recommendation I/8; para. 10-19 van deze aanbevelingen in 12 *IJMCL* 390-395 (1997).

[165] Decision II/10 on Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biodiversity, UNEP/CBD/COP-2/10., in *YIEL* 821-829 (1995).

[166] Zie hierover DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 82p. (1996); GOOTE, M., "Convention on Biological Diversity. The Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity", *IJMCL* 377-389 (1997).

[167] Het verdrag is in werking getreden op 1 juni 1982; zie over het verdrag LYSTER, S., o.c., 129-155 (1985); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 140-156 (1997a); JEN, S., "The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 1979): Procedures of Application in Practice", *JIWLP* 224-238 (1999); internet http://www.coe.fr.

[168] Dit verdrag werd bekrachtigd door Albanië, België, Bulgarije, Burkina, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estonië, de Europese Gemeenschap, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Moldavië, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Senegal, Slovakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de voormalige Joegoslavische Republiek van Macedonië, Zweden en Zwitserland.

[169] Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk leefmilieu in Europa, *PB L* 38, 10 februari 1982.

[170] Wet van 20 april 1989 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, en van de Bijlagen I, II, III en IV, opgemaakt te Bern op 19 september 1979, *BS* 29 december 1990.

[171] Art. 1, Verdrag van Bern.

Het verdrag bevat enkele algemene verplichtingen:

- De partijen moeten de nodige maatregelen nemen om de populaties van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist, daarbij rekening houdend met de vereisten op economisch en recreatief gebied en met de behoeften van ondersoorten, variëteiten of vormen die plaatselijk worden bedreigd[172].
- Iedere verdragspartij neemt de nodige maatregelen ter bevordering van een nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus. Ook hier moet bijzondere aandacht worden besteed aan de soorten die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn, vooral aan endemische soorten, en aan bedreigde leefmilieus.
- Elke verdragspartij verbindt er zich toe om bij haar beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling en bij haar maatregelen tegen verontreiniging, rekening te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten.
- Een laatste algemene verplichting is dat verdragspartijen de voorlichting en verspreiding van informatie betreffende de noodzaak tot het instandhouden van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun leefmilieu, moeten bevorderen[173].

Het verdrag omvat zowel gebiedsgerichte als soortenbeschermingsmaatregelen. De te beschermen dier- en plantensoorten zijn opgenomen in bijlagen bij het verdrag.

Door het verdrag wordt een *Permanente Commissie* (*Standing Committee*) opgericht, die belast is met het toezicht op de toepassing van het verdrag (zoals onder meer het wijzigen van het verdrag en van de bijlagen en het richten van aanbevelingen naar de verdragspartijen)[174]. De Commissie heeft tot dusver 71 aanbevelingen aangenomen, evenals 6 resoluties en 3 richtlijnen. De Commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verdragspartijen. De Permanente Commissie brengt verslag uit over haar werkzaamheden bij het Comité van ministers van de Raad van Europa. De Commissie wordt administratief ondersteund door een *Bureau*. Het *Secretariaat* wordt waargenomen door de Raad van Europa. De Commissie kan ook *expertgroepen* oprichten, die samenkomen op regelmatige of *ad hoc* basis. Zo is in 1996 een expertgroep opgericht voor het Emerald netwerk van gebieden van bijzonder belang[175]. Om de samenhang met het Biodiversiteitsverdrag te benadrukken, werd in 1994 een verklaring afgelegd (Monaco Verklaring) waarin de rol van het Verdrag van Bern wordt benadrukt bij de implementatie van wereldwijde maatregelen voor het behoud van de biodiversiteit[176].

2.2.2. BENELUX-OVEREENKOMSTEN INZAKE NATUURBEHOUD

De *Benelux-Overeenkomst van 1970 op het gebied van de jacht en vogelbescherming*[177] had als doel een harmonisatie tot stand te brengen van de beginselen van de wettelijke bepalingen op het gebied van de jacht en de bescherming van in het wild levende vogels in de Benelux-landen. Sinds de totstandkoming van de EG-Vogelrichtlijn heeft de overeenkomst echter veel aan belang verloren. De Benelux-Overeenkomst van 1970 werd door België goedgekeurd bij wet van 29 juli 1971[178].

---

[172] Art. 2, Verdrag van Bern.
[173] Art. 3, Verdrag van Bern.
[174] Art. 13, Verdrag van Bern.
[175] Zie over de institutionele omkadering van het Verdrag van Bern: JEN, S., *o.c.*, 227-231 (1999).
[176] Zie JEN, S., *o.c.*, 235-236 (1999).
[177] Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, Brussel, 10 juni 1970, in *BS* 19 oktober 1971 (voortaan verwijzing als Benelux-Overeenkomst van 1971); in werking getreden op 1 juli 1972; gewijzigd door het Protocol van Luxemburg van 20 juni 1977, in *BS* 18 juni 1982; in werking getreden op 1 februari 1983; zie over de overeenkomst: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 54-58 (1997a).
[178] Wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, *BS* 19 oktober 1971; Wet van 20 april 1982 houdende goedkeuring van het Protocol ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977 tot wijziging van de Benelux-

De *Benelux-Overeenkomst van 1982 op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming*[179] heeft tot doel het overleg en de samenwerking tussen de drie regeringen te regelen op het gebied van het behoud, het beheer en het herstel van het natuurlijk milieu en van het landschap[180]. Het belang van deze overeenkomst ligt vooral in de samenwerking met betrekking tot grensoverschrijdende natuurgebieden[181]. De Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming werd door België bekrachtigd op 9 maart 1983[182].

2.3. NATUURBEHOUDSRECHT VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

2.3.1. VOGELRICHTLIJN

Een eerste belangrijke natuurbehoudsrichtlijn van de Europese Gemeenschap is de *Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand*[183] (afgekort als Vogelrichtlijn). Het toepassingsgebied van de Vogelrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten, waarop het EG-verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels op voor de exploitatie ervan. De richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden[184]. Voor al deze soorten moeten de lidstaten maatregelen nemen om de populatie van deze soorten te houden of te brengen op een niveau dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, ook rekening houdend met economische en recreatieve eisen[185].

De Vogelrichtlijn bevat zowel gebiedsgerichte maatregelen als soortenbeschermingsmaatregelen. Er gelden bijzondere maatregelen voor de vogelsoorten die worden genoemd in de bijlagen bij de richtlijn. Met het oog op de wijzigingen van de bijlagen bij de richtlijn, wordt een technisch en wetenschappelijk comité ingesteld (het *Comité*), dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, en een adviserende taak heeft[186]. De bijlagen bij de Vogelrichtlijn werden al enkele malen aangepast, onder meer als gevolg van de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Gemeenschap[187]. Art. 4, § 4, eerste zin werd gewijzigd door de Habitatrichtlijn. Er bestaat ook een uitgebreide rechtspraak door het Europese Hof van Justitie over de Vogelrichtlijn[188]. Als gevolg van deze rechtspraak is de

---

Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, *BS* 18 juni 1982.

[179] De overeenkomst is in werking getreden op 1 oktober 1983; zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 157-160 (1997a).

[180] Art 1, Benelux-Overeenkomst van 1982.

[181] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 157 (1997a).

[182] Deze overeenkomst diende niet te worden goedgekeurd; tekst in *BS* 20 oktober 1983.

[183] De tekst van de richtlijn, met latere wijzigingen, is te raadplegen op het internet http://europa.eu.int/eur-lex/nl/lif/dat/1979/nl_379L0409.html; zie over de richtlijn: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 186-224 (1997a); zie *ibid.* voor verwijzingen naar rechtspraak en literatuur, noot 664; VAN HOORICK, G., "Het behoud van natuurgebieden in het licht van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrichtlijn, en de rechtspraak van het Hof van Justitie", *TMR* 176-185 (1997b).

[184] Art. 1, Vogelrichtlijn.

[185] Art. 2, Vogelrichtlijn.

[186] Art. 16 en 17, Vogelrichtlijn.

[187] Richtlijn 81/854 van 19 oktober 1981, *PB L* 319, 7 november 1981 (wijziging van Bijlage I, II en III als gevolg van de toetreding door Griekenland); Richtlijn 86/122, *PB L* 100, 16 april 1986 (wijziging van Bijlage I, II en III als gevolg van de toetreding door Spanje en Portugal); overige wijzigingen: Richtlijn 85/411 van 25 juli 1985, *PB L* 233, 30 augustus 1985 (wijziging Bijlage I); Richtlijn 91/244 van 6 maart 1991, *PB L* 115, 8 mei 1991 (wijziging Bijlage I en III); Richtlijn 94/24 van 8 juni 1994, *PB L* 164, 30 juni 1994 (wijziging Bijlage II); voor de aangepaste bijlagen, zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 303 (1997a).

[188] Voor een grondige bespreking hiervan, zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 186-224 (1997a); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 636-643 (2000); zie ook PALLEMAERTS, M., "Van de stranden van Blackpool tot de moerassen van Santoña: plaatsgebonden verplichtingen in het Europees milieurecht", *TMR* (19-24) 22-24 (1994).

juridische afdwingbaarheid van verschillende bepalingen versterkt. Niettemin blijft de uitvoering ervan in veel lidstaten aanleiding geven tot veel moeilijkheden.

2.3.2. HABITATRICHTLIJN

Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora[189] (afgekort als Habitatrichtlijn), heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit, door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is. De op grond van de richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen[190]. Bij deze maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale en lokale bijzonderheden[191]. De Habitatrichtlijn bevat zowel gebiedsgerichte maatregelen als soortenbeschermingsmaatregelen. De beschermingsmaatregelen strekken zich uit tot de habitats en de soorten die worden genoemd in de bijlagen bij de richtlijn.

In het bijzonder wordt in de richtlijn de instandhouding van *habitats en soorten van communautair belang* beoogd[192]. Met *typen natuurlijke habitats van communautair belang* worden bedoeld:

- de habitats die op het Europese grondgebied gevaar lopen in hun natuurlijke verspreidingsgebied te verdwijnen; of
- die een beperkt natuurlijk verspreidingsgebied hebben ten gevolge van hun achteruitgang of wegens hun intrinsiek beperkt areaal; of
- opmerkelijke voorbeelden zijn van de vijf volgende biogeografische regio's: Alpiene gebied, Atlantische zone, continentale zone, Macaronesië en Middellandse-Zeegebied[193].

Soorten van communautair belang zijn soorten die:

- op het Europees grondgebied bedreigd zijn, uitgezonderd de soorten waarvan het natuurlijk verspreidingsgebied slechts een marginaal gedeelte van dat grondgebied beslaat en die in het west-palearctische gebied niet bedreigd of kwetsbaar zijn; of
- kwetsbaar zijn, dat wil zeggen, waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat zij in de naaste toekomst bij voortbestaan van de bedreigende factoren zullen overgaan naar de categorie van bedreigde soorten; of
- zeldzaam zijn, dat wil zeggen, waarvan de populaties van kleine omvang zijn en die, hoewel zij momenteel noch bedreigd noch kwetsbaar zijn, in die situatie dreigen te komen. Deze soorten leven in geografische gebieden die van beperkte omvang zijn, of zijn over een grotere oppervlakte versnipperd; of
- endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding[194].

---

[189] De Habitatrichtlijn werd gewijzigd door Richtlijn 97/62/EG van 27 oktober 1997, *PB L* 305, 8 november 1997 (wijziging van Bijlage I en II); zie over de Habitatrichtlijn: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 224-244 (1997a); OSIECK, E., "Vogel- en Habitatrichtlijn: hoekstenen van het Europese natuurbeleid" *De Levende Natuur* 204-208 (1998); BACKES, CH., *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, (616 p.), 308-325; internet http://europe.eu.int/eur-lex/nl/lif/dat/1992/nl_392L0043.html.

[190] Zie hoofdstuk 3 voor de omschrijving van *instandhouding, staat van instandhouding van een natuurlijke habitat* en *staat van instandhouding van een soort*.

[191] Art. 2, Habitatrichtlijn.

[192] Art. 2, § 2, Habitatrichtlijn.

[193] Art. 1, c, Habitatrichtlijn.

[194] Art. 1, g, Habitatrichtlijn.

Voor de uitvoering van de richtlijn wordt de Europese Commissie bijgestaan door een *Comité*, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit comité heeft een adviserende taak[195].

2.3.3. CITES-VERORDENING

Voor de Europese Gemeenschap werd de reglementering van het CITES-Verdrag strenger gemaakt door Verordening (EEG) 3626/82 van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten[196]. De verordening vertoonde echter een aantal tekortkomingen en diende te worden aangepast aan de eenmaking van de Europese markt.

De verordening werd dan ook vervangen door een nieuwe verordening, *Verordening (EG) 338/97 van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer*. Deze verordening heeft tot doel in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen en in stand te houden door de controle op het desbetreffende handelsverkeer overeenkomstig de bepalingen van de verordening[197].

De bedoeling van de nieuwe verordening is om, net zoals de voorgaande verordening, enerzijds een uniforme toepassing te verzekeren van het CITES-Verdrag in de Europese Unie en anderzijds de intra-communautaire handel in CITES-soorten van de normaal geldende procedures onder het verdrag te vrijwaren[198].

Deze verordening neemt enerzijds het CITES-Verdrag over en gaat anderzijds verdergaande beschermende maatregelen nemen dan die waarin de overeenkomst voorziet. Er dient opgemerkt te worden dat de Europese Gemeenschap geen verdragspartij is bij het CITES-Verdrag. De verordening vormt dan ook geen tenuitvoerlegging van het verdrag, maar past het verdrag toe binnen de Unie, onder de voorwaarden van de artikelen in de verordening[199].

Ter ondersteuning van de uitvoering van de verordening, wordt een *wetenschappelijke studiegroep* opgericht[200]. Voorts is er een adviserend *comité*, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten[201]. In de lidstaten moeten administratieve instanties worden aangeduid, belast met de uitvoering van de verordening, evenals wetenschappelijke autoriteiten[202].

Nog vooraleer er een algemene handelsverordening was inzake de bescherming van wilde dieren en planten waren er binnen de Europese Gemeenschap al handelsbeperkingen uitgewerkt die specifiek betrekking hebben op walvissen en bepaalde zeehondensoorten[203].

---

[195] Art. 20 en 21, Habitatrichtlijn.
[196] Verordening (EEG) nr. 3626/82 van de Raad van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, *PB L* 384, 31 december 1982; diverse malen gewijzigd.
[197] Art. 1, CITES-Verordening.
[198] Zie hierover DE MEULENAER, T., *o.c.*, 161-174 (1997).
[199] Cf. art. 1, CITES-Verordening.
[200] Art. 17, CITES-Verordening.
[201] Art. 18, CITES-Verordening.
[202] Art. 13, CITES-Verordening.
[203] Zie hierover hoofdstuk 11, afdeling IV, 2.2.

Het gaat hier om *Verordening 348/81 voor de invoer van walvisproducten*[204] en de *EG-richtlijnen inzake de invoer van de huiden van zadelrobben en klapmutsen*[205].

[204] Verordening (EEG) nr. 348/81 van de Raad van 20 januari 1981 betreffende een gemeenschappelijke regeling die van toepassing is op de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen, *PB L* 39, 12 februari 1981.

[205] EEG-Richtlijn 83/129/EEG van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten, *PB L* 91, 9 april 1983; Richtlijn 85/444/EEG tot wijziging van Richtlijn 83/129/EEG betreffende de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten, *PB L* 259, 1 oktober 1985; Richtlijn 89/370/EEG tot wijziging van Richtlijn 83/12-9/EEG, *PB L* 163, 14 juni 1989.

II. NATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT[206]

1. NATUURBEHOUDSRECHT VAN TOEPASSING OP ZEE

Zoals bleek uit hoofdstuk 4 inzake de bevoegdheidsverdeling in de Belgische kustzone, is de federale overheid bevoegd voor het natuurbehoud in het mariene gedeelte van de kustzone.

Op 20 januari 1999 werd de federale *Wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België*[207] aangenomen (afgekort als Wet ter bescherming van het mariene milieu of Wet mariene milieu). De nieuwe wet voorziet in de mogelijkheid tot het nemen van natuurbehoudsmaatregelen op zee en voorziet ook in een betere bescherming van het mariene milieu tegen zeegebonden verontreiniging. Voordien ontbrak in België het wettelijk kader voor een adequaat natuurbehoud in het mariene milieu[208]. De nieuwe wet beoogt tevens uitvoering te geven aan diverse internationale verdragen en richtlijnen, zoals het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan. De wet moet worden gelezen in samenhang met de *Wet van 22 april 1999 tot instelling van een Belgische exclusieve economische zone*, waardoor de Belgische exclusieve economische zone wordt ingesteld. Als gevolg daarvan komt een additioneel gebied van 2.017 km^2 onder de beschermingsmaatregelen van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Voordien was een beperkte bescherming enkel mogelijk op het continentaal plat en in de visserijzone.

De Wet ter bescherming van het mariene milieu omvat 82 artikelen en is ingedeeld in de volgende hoofdstukken: definities, algemene doelstellingen en beginselen, natuurbehoudsmaatregelen (bescherming van gebieden en soorten), verschillende hoofdstukken over preventie van verontreiniging (voorkoming en beperking van verontreiniging en milieuverstoring, voorkomen en beperken van verontreiniging veroorzaakt door schepen), vergunningen voor mogelijke schadelijke activiteiten, milieueffectbeoordeling, noodmaatregelen ter vrijwaring en bescherming van het mariene milieu, herstel van schade en milieuverstoring en controle en handhaving. Voorts wijzigt de wet nog enkele bestaande wetten, in het bijzonder de MARPOL-Wet[209], van toepassing bij verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart. De Wet ter bescherming van het mariene milieu regelt niet de commerciële visvangst die het voorwerp uitmaakt van Europese visserijwetgeving en specifieke Belgische visserijwetgeving. In de volgende hoofdstukken worden voornamelijk de natuurbehoudsbepalingen uit deze wet verder bekeken. Deze omvatten zowel gebiedsgerichte als soortengerichte maatregelen.

De wet is van toepassing in de zeegebieden, met name de mariene gebieden die vallen onder de rechtsbevoegdheid van België. Dit zijn de Belgische territoriale zee, de Belgische exclusieve economische zone en het continentaal plat van België. Landwaarts is de wet van toepassing tot aan de laagwaterlijn. De wet is bijgevolg niet van toepassing op het

---

[206] Voor een overzicht zie CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 107p. (2000).

[207] Zie over de Wet mariene milieu: CLIQUET, A. en MAES, F., "The new Belgian law on the protection of the marine environment", *JIWLP* 395-402 (1998); MAES, F., *o.c.*, 270-285 (1999); CLIQUET, A., "Recente ontwikkelingen inzake natuurbehoudswetgeving in het mariene en kustzonemilieu van België", *TMR* 346-361 (1999); CARETTE, A., "De aansprakelijkheidsregeling uit de wet ter bescherming van het mariene milieu", *TMR* 362-374 (1999); CLIQUET, A. en MAES, F., "Nieuwe perspectieven voor een duurzaam beheer van de Noordzee door België: de wet ter bescherming van het mariene milieu", *Leefmilieu*, 187-193 (1999) (deel 1) en 208-219 (1999) (deel 2).

[208] CLIQUET, A., *o.c.*, 321 (1994); CLIQUET, A., *o.c.*, 51 (1996); MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 598 (1997); Natuurreservaten vzw en WWF, "Tussen Land en Zee: dringend...nood aan een integraal kustzonebeheer. 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer in België", *Symposium "Kustdag" "Tussen land en Zee"*, Natuurreservaten vzw en WWF, Wenduine, 18 juni 1994, 18 p. (eis 2); BOSSU, P. en CLIQUET, A., "Naar een doorbraak in het Belgisch Noordzee-natuurbehoudsbeleid?", *Leefmilieu* 104-106 (1997).

[209] Wet van 6 april 1995 betreffende de verontreiniging door schepen, *BS* 27 juni 1995.

landgedeelte van de kustzone, waarover het Vlaamse Gewest bevoegd is[210]. De wet regelt geen activiteiten op het land en geen activiteiten op zee die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, zoals het baggeren en het loodsen.

De Wet ter bescherming van het mariene milieu is voor een groot deel een kaderwet en moet verder worden uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten. Tot dusver zijn er nog maar enkele beperkte uitvoeringsbesluiten genomen, die veeleer een administratief effect hebben[211]. Andere uitvoeringsbesluiten zijn in een ontwerpfase (inzake vergunningen en milieueffectbeoordeling). Voor de natuurbehoudsaspecten zijn er echter nog geen uitvoeringsbesluiten.

2. NATUURBEHOUDSRECHT VAN TOEPASSING OP HET LAND

De eerste belangrijke natuurbehoudswetgeving in het Vlaamse Gewest kwam tot stand door de *nationale Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973*. Deze wet beoogde het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht[212]. De wet voorzag in soorten- en gebiedsgerichte maatregelen. Daartoe werden verschillende uitvoeringsbesluiten uitgevaardigd[213]. De uitvoering van de wet was in Vlaanderen vooral gericht op de uitbouw van natuurreservaten[214]. De wetgeving bleek echter niet aangepast aan de nieuwe ecologische inzichten en de toenemende druk van allerlei factoren op de resterende natuur in Vlaanderen.

Een nieuwe rechtsgrond voor het Vlaamse natuurbeleid wordt gevormd door het *Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu*[215] (afgekort als

---

[210] Dit blijkt expliciet ook uit enkele verdragsartikelen van de Wet mariene milieu, zoals art. 2, 3° (waarin de maatregelen inzake voorkoming en beperking van verontreiniging voor punt- en diffuse bronnen gelegen op het vasteland, worden uitgesloten van de definitie van bescherming); zie ook de Memorie van Toelichting, Wet mariene milieu, 7; zie ook art. 25, § 3, vi (waarin de activiteiten waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is, worden uitgesloten van de vergunningplicht) .

[211] MB van 11 juni 1999 tot machtiging van de overheid die toestemming moet verlenen voor het gebruik van chemische producten in de zeegebieden met het oog op de bestrijding van een verontreiniging en voor het achterlaten van voorwerpen in de zeegebieden na gebruik, *BS* 7 augustus 1999; KB van 12 maart 2000 ter definiëring van de procedure voor machtiging van het storten in de Noordzee van bepaalde stoffen en materialen, *BS* 4 april 2000.

[212] Art. 1, Wet op het natuurbehoud.

[213] De belangrijkste besluiten zijn: het KB van 16 februari 1976 houdende maatregelen ter bescherming van bepaalde in het wild groeiende plantensoorten, *BS* 24 maart 1976 (voortaan verwijzing als KB beschermde plantensoorten); het KB van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, *BS* 31 oktober 1980; gewijzigd door het B.Vl. Reg. van 4 november 1987, *BS* 28 november 1987 en gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 9 september 1992, *BS* 20 november 1992 (voortaan verwijzing als KB beschermde diersoorten); het B.Vl.Reg. van 27 juni 1984 houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen, *BS* 2 oktober 1984; het B.Vl.Reg. van 21 april 1993 betreffende de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten, *BS* 31 juli 1993.

[214] Zie b.v. de uitvoeringsbesluiten: het MB van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan, *BS* 31 december 1975; het KB van 16 maart 1977 houdende bekrachtiging van de staatsnatuurreservaten gelegen in het Vlaamse Gewest, *BS* 11 juni 1977; het KB van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten, *BS* 7 maart 1981, gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 20 juli 1994 (wijziging aan de subsidiëringsregeling), *BS* 22 oktober 1994 (err. *BS* 5 januari 1995); dit laatste KB werd opgeheven door het B.Vl.Reg. van 29 juni 1999 houdende de vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies, *BS* 18 september 1999.

[215] Zie over dit decreet: VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., *o.c.*, 2-19 (1998); ABTS, H., "Het nieuwe natuurdecreet als instrument voor een dynamisch natuurbeleid in Vlaanderen" in DE COSTER, M. (Red.), *Natuur voor de toekomst. Kansen en mogelijkheden van het nieuwe natuurdecreet*, Brussel, Natuurreservaten vzw en Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, AMINAL, Afdeling

Decreet natuurbehoud). De Wet op het natuurbehoud is voor het Vlaamse Gewest grotendeels opgeheven door het Decreet natuurbehoud. De uitvoeringsbesluiten genomen in uitvoering van de wet van 1973 blijven echter nog steeds van kracht.

De algemene doelstelling voor het natuurbeleid, zoals vastgelegd in het Decreet natuurbehoud, is de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit en het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud worden gestimuleerd[216]. Het natuurbeleid is tevens gericht op het nemen van uitvoeringsmaatregelen van bepalingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten en verdragen inzake natuurbehoud[217].

Ook in dit decreet wordt de meeste aandacht besteed aan het gebiedsgericht beleid. Daarnaast worden ook algemene of horizontale natuurbehoudsmaatregelen voorzien en wordt een rechtsgrond geboden voor een soortengericht beleid, evenals voor een beleid inzake natuureducatie, doelgroepen en gedecentraliseerde besturen. Het decreet voorziet ook in een rapportering en beleidplanning inzake de natuur. Inzake structuren worden reeds bestaande instellingen opnieuw formeel bevestigd: dit is het geval voor de Hoge Raad voor het Natuurbehoud, die al was opgericht in de Wet op het natuurbehoud[218]. Ook het bestaande Instituut voor Natuurbehoud[219] krijgt een grondslag in het decreet.

Het Decreet natuurbehoud is deels een kaderdecreet en moet voor verschillende aspecten verder worden uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten. Het belangrijkste uitvoeringsbesluit, tot dusver, is het *Besluit van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu*[220]. Dit besluit gaat vier aspecten nader uitvoeren: de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk; het recht van voorkoop; de natuurvergunning voor de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen; en de natuurinrichtingsprojecten.

Naast het Decreet natuurbehoud, is er nog andere wetgeving die kan worden gerekend tot de natuurbehoudswetgeving. Dit is de wetgeving ter bescherming van de bossen[221]; de wetgeving inzake de bescherming van landschappen[222], de jachtwetgeving[223] en de vogelbeschermingswetgeving[224] die daar deel van uitmaakt. Voorts is ook de ruimtelijke

---

Natuur, 1997, 9-16; VERHOEVEN, A., "Zorgt het nieuw decreet voor meer natuur?", *De Gemeente* 16-23 (1998/4); VAN HOORICK, G., "Recente ontwikkelingen in het Vlaams natuurbehoudsrecht", *M & R* 147-151 (1998); CELEN, G., "De krijtlijnen van het decreet natuurbehoud beleidsmatig gezien", *T.agr.R.* 101-112 (1998); VAN HOORICK, G., "De invloed van het decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed", *T.agr.R.* 113-130 (1998); VAN HOORICK, G., "Recente ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud en landschappen" in DEKETELAERE, K. en DEKETELAERE, M. (Eds.), *Jaarboek Milieurecht 1998*, Brugge, Die Keure, 1999, (155-173), 158-171.

[216] Art. 6, Decreet natuurbehoud.

[217] Art. 7, Decreet natuurbehoud.

[218] B.Vl.Reg. van 13 februari 1985 houdende regeling van de instelling en de werking van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, *BS* 8 juni 1985.

[219] B.Vl.Reg. van 17 juli 1985 betreffende de instelling en organisatie van het Instituut voor Natuurbehoud, *BS* 26 juli 1985; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 17 juli 1985, *BS* 14 mei 1991.

[220] B.Vl.Reg. van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 september 1998.

[221] Bosdecreet van 13 juni 1990, *BS* 28 september 1990; gewijzigd door het Decreet natuurbehoud; gewijzigd door het Decreet van 18 mei 1999, *BS* 23 juli 1999 en door het Decreet van 18 mei 1999 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begroting 1999, *BS* 30 september 1999.

[222] Decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen, *BS* 21 mei 1996.

[223] Jachtdecreet van 24 juli 1991, *BS* 7 september 1991.

[224] KB van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, *BS* 31 oktober 1981, zoals gewijzigd (voortaan verwijzing als KB vogelbescherming); voor een overzicht van de wijzigingen, zie hoofdstuk 11.

ordeningswetgeving[225] van bijzonder belang voor het natuurbeleid. Toch zal hierna, voor wat de kust betreft, de meeste aandacht gaan naar het Decreet natuurbehoud.

[225] Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999; inwerkingtreding uitgesteld tot 1 mei 2000 door het Decreet van 28 september 1999, *BS* 30 september 1999; gewijzigd door het Decreet van 26 april 2000, *BS* 29 april 2000 (voortaan verwijzing als nieuwe Decreet ruimtelijke ordening).

HOOFDSTUK 7. BEGINSELEN EN PLANNING VAN HET NATUURBELEID

In recente natuurbehoudswetgeving worden veelal bepalingen opgenomen die richtinggevend zijn voor het natuurbeleid. Hiertoe behoren de beginselen van het milieu- en natuurbeleid. Ook de natuurbeleidsplanning, onderzoek en rapportering over de natuur vormen een basis voor het te voeren natuurbeleid. Deze maatregelen zijn overkoepelend en omvatten doorgaans alle aspecten van het natuurbeleid (gebiedsgericht beleid, soortengericht beleid, beleid inzake natuureducatie, financieel en personeelsbeleid). Hierna komen achtereenvolgens beginselen (afdeling I), de natuurbeleidsplanning (afdeling II) en onderzoek en rapportering over de natuur (afdeling III) aan bod.

I. BEGINSELEN VAN HET NATUURBELEID

1. ALGEMENE OMSCHRIJVING

Beginselen in het milieu- of natuurbeleid zijn uitgangspunten die bepalend zijn voor de keuze van de middelen om de doelstellingen van het natuurbeleid te bepalen. Beginselen geven de richting aan voor de formulering en de uitvoering van het milieubeleid[1]. Belangrijke beginselen in het milieu- en natuurbeleid zijn het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het beginsel van duurzaam gebruik, het beschermingsbeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het herstelbeginsel en het beginsel van ecologische compensatie, het *standstill*-beginsel, het integratiebeginsel, het beginsel van een hoog beschermingsniveau en het beginsel van de brongerichte aanpak. Naast deze beginselen, worden ook de procedurele verplichtingen in het internationaal recht tot de internationale beschermingsbeginselen gerekend[2]. Deze procedurele verplichtingen zijn de verplichting tot samenwerking, informatie en overleg. Over de verplichting tot samenwerking voor natuurbehoud werd al gehandeld in hoofdstuk 5.

2. BEGINSELEN IN INTERNATIONAAL EN NATIONAAL RECHT

2.1. BEGINSEL VAN PREVENTIEF HANDELEN

Het beginsel van preventief handelen of het voorkomingsbeginsel betekent dat men moet optreden om milieuschade te voorkomen, veeleer dan de schade achteraf te moeten herstellen[3]. Het preventiebeginsel is er op gericht om een reëel risico te voorkomen of te beperken[4]. Het preventiebeginsel is terug te vinden in verschillende internationale verdragen en andere internationale teksten. Het EG-Verdrag noemt het preventiebeginsel expliciet als basis voor het EG-milieubeleid[5]. Het preventiebeginsel komt ook tot uiting in verschillende

[1] Cf. VAN HOORICK, G., *o.c.*, 186 (2000). Zie algemeen over beginselen: LAVRYSEN, L., VAN HOORICK, G. en DE SAEGHER, T., "Doelstellingen en beginselen van het milieubeleid" in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, (172-186), 184-186.
[2] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 188-202 (1997); LAVRYSEN, L. en MAES, F., *o.c.*, 191-193 (1999).
[3] LAVRYSEN, L., VAN HOORICK, G. en DE SAEGHER, T., *o.c.*, 184-185 (1995).
[4] LARMUSEAU, I., "Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?", *TMR* (24-32) 26 (2000).
[5] Art. 174, EG-Verdrag (het vroegere art. 130 R, EG-Verdrag).

milieu- en natuurbehoudsverdragen, zoals het Biodiversiteitsverdrag[6] en het Klimaatverdrag[7]. In feite gaan vrijwel alle natuurbehoudsverdragen dit principe toepassen: door het nemen van natuurbehoudsmaatregelen, zoals het aanwijzen van beschermde gebieden en het beschermen van soorten, wordt een verdere aantasting van de natuur vermeden.

Het preventiebeginsel wordt ook opgenomen in de nationale wetgeving. Het Vlaamse Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bepaalt dat het milieubeleid berust op het beginsel van preventief handelen[8]. De Wet ter bescherming van het mariene milieu neemt het beginsel expliciet op en gaat het ook definiëren: "*Het beginsel van preventief handelen impliceert dat moet worden opgetreden om milieuschade te voorkomen, veeleer dan de schade achteraf te moeten herstellen*"[9]. Dit beginsel komt tot uiting in de wet in het hoofdstuk over natuurbehoudsmaatregelen (gebieds- en soortenbescherming door het nemen van preventieve maatregelen), in het instellen van routeringssystemen, bij de preventiemaatregelen inzake verontreiniging en in het hoofdstuk inzake vergunningen. Het preventiebeginsel komt eveneens tot uitdrukking in het Decreet natuurbehoud in het preventief optreden en het vermijden van aantasting en schade aan de natuur en het natuurlijk milieu[10]. Een toepassing van het beginsel van het preventief handelen is de juridisch bindende zorgplicht die is opgelegd is zowel de Wet ter bescherming van het mariene milieu als het Decreet natuurbehoud. De zorgplicht komt aan bod in het volgend hoofdstuk over algemene natuurbehoudsmaatregelen.

Het beschermingsbeginsel kan worden gezien als een afgeleide van het beginsel van preventief handelen[11]. Een minimale vereiste om schade aan de natuur te voorkomen, is deze onder de bescherming van de overheid te plaatsen. Het beschermingsbeginsel betekent dat maatregelen moeten worden genomen waardoor *alle* natuurwaarden in principe worden beschermd. Voor de soortenbescherming houdt dit in dat alle wilde diersoorten moeten worden beschermd. De toepassing van dit beginsel in het internationaal recht blijkt beperkt te zijn tot de vogelbeschermingswetgeving. Zowel in het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van vogels van 1950[12], de Benelux-Overeenkomst van 1970 inzake de vogelbescherming[13] en de EG-Vogelrichtlijn[14] wordt dit beginsel impliciet opgenomen. Voor gebiedsbescherming lijkt dit beginsel minder aanvaard te zijn. Alleen het Wereldhandvest voor de natuur gaat in zekere zin uit van het beschermingsbeginsel door te stellen dat alle gebieden van de aarde moeten onderworpen zijn aan de principes van natuurbehoud[15]. Van een algemene toepassing van dit beginsel, waarbij alle natuurwaarden principieel worden beschermd, is evenwel geen sprake.

---

[6] Preambule, Biodiversiteitsverdrag: "*Vaststellende dat het van het hoogste belang is de oorzaken van de aanmerkelijke achteruitgang of verlies van de biologische diversiteit te voorzien, te voorkomen en aan te pakken bij de bron*".

[7] Cf. art. 2, Klimaatverdrag, waarin als doelstelling van het verdrag wordt gezien, het bewerkstelligen van "*een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen*".

[8] Art. 1.2.1., § 2, Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid.

[9] Art. 4, § 2, Wet mariene milieu.

[10] B.v. art. 13, 14 en 16, Decreet natuurbehoud.

[11] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 195-196 (2000).

[12] Preambule, Internationaal Verdrag inzake de bescherming van vogels.

[13] Preambule en art. 7, Benelux-Overeenkomst van 1970.

[14] Art. 1, Vogelrichtlijn: "*Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten...*".

[15] Principe 3, Wereldhandvest voor de natuur: "*All areas of the earth, both land and sea, shall be subject to these principles of conservation; special protection shall be given to unique areas, to representative samples of all the different types of ecosystems and to the habitats of rare or endangered species*".

2.2. VOORZORGSBEGINSEL

Het voorzorgbeginsel (*precautionary principle*)[16] stelt dat *maatregelen moeten worden getroffen zodra er ernstige aanwijzingen zijn dat een bepaalde activiteit gevaren inhoudt voor het milieu*[17], ook al is er geen sluitend bewijs van oorzakelijk verband tussen de activiteit en de schade. Dit betekent dat ernstige aanwijzingen voldoende zijn en men niet moet wachten op een wetenschappelijke consensus om bepaalde potentiële gevaren voor het milieu aan te pakken[18]. Een toepassing van het voorzorgsbeginsel voor het natuurbeleid is het beginsel *in dubio pro natura*. Dit houdt in dat in geval van beslissingen die over de natuur gaan, het voordeel van de twijfel naar de natuur en landschapswaarden zal gaan. Dit kan een rol spelen bij het nemen van beslissingen over het al dan niet toekennen van een beschermingsstatus aan natuurwaarden, waarbij de twijfel gaat over de nadelige gevolgen indien de beslissing tot bescherming niet wordt genomen[19].

De exacte draagwijdte van het voorzorgsbeginsel en in het bijzonder de concrete gevolgen ervan, zijn niet altijd even duidelijk. De minst sterke interpretatie van het voorzorgsbeginsel houdt de verplichting in om gekende of te voorziene schade te vermijden. In deze minimalistische invulling van het voorzorgsbeginsel wordt eigenlijk niet verder gegaan dan wat wordt vooropgesteld in het preventiebeginsel[20]. Het preventiebeginsel wordt dan ook soms beschouwd als deel uitmakend van het voorzorgsbeginsel[21]. Bij het preventiebeginsel gaat het over een reëel risico dat moet worden voorkomen. Het heeft betrekking op activiteiten waarvan bekend is dat ze een aantasting van het milieu zullen of kunnen veroorzaken. Bij een striktere interpretatie van het voorzorgsbeginsel moeten ook maatregelen worden genomen in geval van een vermoeden van schade: het gaat er om een risico te voorkomen of te beperken van zodra het ernstig wordt vermoedt. De verdergaande interpretatie van het voorzorgsbeginsel strekt zich ook uit tot activiteiten waarvan de risico's nog niet bekend zijn. De meest verregaande consequentie die uit het voorzorgsbeginsel kan voortvloeien, is de omkering van de bewijslast waarbij moet worden aangetoond dat een activiteit geen schade aan het milieu zal teweegbrengen[22]. Voor de toepassing in het natuurbehoudsrecht, wordt de toepassing van het preventiebeginsel, waarbij alleen maar de bewezen of gekende gevolgen moeten worden voorkomen, vaak als onvoldoende aanzien: immers, door de complexiteit van een ecosysteem en de onderlinge relaties daarin, is het bijzonder moeilijk om uit te maken wat de gevolgen van een bepaalde handeling zullen zijn[23].

Het voorzorgsbeginsel heeft een ruime toepassing gevonden in het internationaal recht. Soms wordt in het internationaal recht ook de term *voorzorgsbenadering* (*precautionary*

---

[16] Zie over het voorzorgsbeginsel onder meer HOHMANN, H., *o.c.*, 377 p. (1994); FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 274p.; McINTYRE, O. en MOSEDALE, T., "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law", *Journal of Environmental Law* 221-241 (1997); DE SADELEER, N., "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie", *TMR* 82-99 (1999); DE SADELEER, N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention en de précaution. Essay sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1999, 440p.; DE SADELEER, N., "General introduction to the principles of environmental law and in particular the precautionary principle" in *Workshop "Practical Implications of Environmental Law Principles"*, ELNI, Gent, 1 oktober 1999.

[17] LARMUSEAU, I., "Het voorzorgsbeginsel niet langer een papieren tijger", noot bij Voorz. Rb. Antwerpen, 2 februari 1999, *AJT* 809-811 (1998-99).

[18] LAVRYSEN, L., VAN HOORICK, G. en DE SAEGHER, T., *o.c.*, 184-185 (1995).

[19] Cf. VAN HOORICK, G., *o.c.*, 199 (2000).

[20] Zie over het onderscheid tussen voorzorgsbeginsel en preventiebeginsel MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 184-188 (1997).

[21] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 193 (2000).

[22] Zie hierover HOHMANN, H., *o.c.*, 334 (1994) .

[23] BACKES, Ch., GILHUIS, P.C., LAMBERS, C., OUDENAARDEN, T.A. en VERSCHUUREN, J.M., "Onderzoeksrapport: 'Het voorzorgbeginsel in het natuurbeschermingsrecht'" in BACKES, Ch., GILHUIS, P.C. en VERSCHUUREN, J.M., *Het voorzorgbeginsel in het natuurbeschermingsrecht*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, (49 e.v.), 56; zie ook infra over de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het mariene natuurbehoudsrecht en het visserijbeheer.

approach) gebruikt. De term voorzorgsbenadering zou worden beschouwd als een meer flexibele toepassing waarbij ook rekening wordt gehouden met de socio-economische gevolgen van de toepassing. Ons inziens is het onderscheid tussen beide begrippen niet relevant[24]. Zoals verder zal blijken, wordt dit onderscheid onder meer gebruikt bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het visserijbeheer.

Het voorzorgsbeginsel kwam voor het eerst expliciet tot uiting in het mariene leefmilieubeleid[25]. Het voorzorgsbeginsel wordt onder meer genoemd in de verschillende Noordzeeverklaringen[26], alsook in mariene leefmilieuverdragen zoals het Verdrag van Helsinki inzake de bescherming van de Baltische Zee[27] en het OSPAR-Verdrag[28]. In het OSPAR-Verdrag is het voorzorgsbeginsel, in tegenstelling tot de Noordzeeverklaringen, niet langer beperkt tot de toxische, persistente en bioaccumulerende stoffen, maar is het uitgebreid tot alle stoffen en energie. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is in het verdrag wel beperkt tot het inbrengen van stoffen en energie in het mariene milieu en omvat niet het uitoefenen van activiteiten die niet zijn gerelateerd aan verontreiniging (zoals bijvoorbeeld visserij, winning van mineralen, bouwwerken in zee). Alleen in de vierde Noordzeeverklaring wordt voor enkele activiteiten, andere dan verontreiniging, expliciet het voorzorgsbeginsel toegepast.

Het voorzorgsbeginsel is ook impliciet of expliciet opgenomen in andere leefmilieuverklaringen en verdragen. Dit is onder meer het geval in de Verklaring van Rio, waarin wordt gesteld dat met het oog op de bescherming van het milieu, de staten ruim gebruik dienen te maken van de voorzorgsbenadering. Wanneer er een gevaar is voor ernstige en onomkeerbare schade, mag het gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid niet worden gebruikt om kosteneffectieve maatregelen voor het vermijden van de aantasting van het milieu uit te stellen[29]. In het EG-Verdrag wordt in art. 174 het voorzorgsbeginsel expliciet genoemd als basis voor het EG-milieubeleid. Het voorzorgsbeginsel wordt ook opgenomen in het Klimaatverdrag[30], het Verdrag van Helsinki

---

[24] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 185 (1997).

[25] Zie over het voorzorgsbeginsel in het mariene leefmilieubeleid: MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 170-188 (1997).

[26] Zie tweede Noordzeeverklaring, VII: "*(...) in order to protect the North Sea from possibly damaging effects of the most dangerous substances, a precautionary approach is necessary which may require action to control inputs of such substances even before a causal link has been established by absolutely clear scientific evidence*"; zie ook XV, ii (over gevaarlijke stoffen) en XVI, 1 (over toxische, persistente en bioaccumuleerbare stoffen); in de derde Noordzeeverklaring wordt het voorzorgsbeginsel opnieuw opgenomen in de preambule en wordt dit ook toegepast voor de toevoer van nutriënten en verontreiniging door scheepvaart; de vierde Noordzeeverklaring herneemt het voorzorgsbeginsel in de preambule, bij gevaarlijke stoffen, bij scheepvaart en breidt het toepassingsgebied uit tot visserijbeheer en het storten van afgedankte offshore-installaties in zee.

[27] Art. 3, § 2, Verdrag van Helsinki, waarin het voorzorgsbeginsel als volgt wordt geformuleerd: "*to take preventive measures when there is reason to assume that substances or energy, directly or indirectly, into the marine environment may create hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between inputs and their alleged effects*".

[28] Art. 2, §, a, OSPAR-Verdrag: de verdragspartijen "*passen het voorzorgsprincipe toe, volgens hetwelke preventieve maatregelen dienen getroffen te worden wanneer er redelijke grond tot bezorgdheid bestaat om aan te nemen dat, rechtstreeks of onrechtstreeks, in het marien milieu ingebrachte stoffen of energie, gevaar kunnen meebrengen voor de menselijke gezondheid, schade kunnen toebrengen aan de levende rijkdommen en de mariene ecosystemen, de recreatiemogelijkheden kunnen aantasten of enig ander rechtmatig gebruik van de zee kunnen hinderen, zelfs wanneer er geen sluitend bewijs is van een oorzakelijk verband tussen de inbreng en de gevolgen*".

[29] Principe 15, Verklaring van Rio: "*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*".

[30] Art. 3, § 3, Klimaatverdrag: "*De Partijen dienen voorzorgsmaatregelen te nemen om te anticiperen op de oorzaken van klimaatverandering, dan wel deze te voorkomen of in te perken, en de nadelige gevolgen daarvan te beperken. Wanneer ernstige of onherstelbare schade dreigt te ontstaan, mag gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid niet als grond dienen voor uitstel van die maatregelen, daarbij in aanmerking*

inzake de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen[31] en de Maas- en Scheldeverdragen[32]. In geen van deze verdragen of verklaringen is expliciet de omkering van de bewijslast opgenomen. Dit toont aan dat er geen bereidheid is voor staten om in alle gevallen een maximalistische invulling te geven aan het voorzorgsbeginsel. Voorbeelden van de strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel in de Noordzee inzake verontreiniging, is het vroegtijdig stopzetten van afvalverbranding op zee en van het storten van industrieel afval[33].

Het voorzorgsbeginsel krijgt ook een expliciete toepassing in het internationale natuurbehoudsrecht. Zo wordt in het Biodiversiteitsverdrag gesteld dat "*wanneer er een aanmerkelijke achteruitgang of verlies van de biologische diversiteit dreigt, het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet mag dienen als grond voor uitstel van maatregelen ter voorkoming of beperking van die dreiging*"[34]. Het voorzorgsbeginsel wordt ook expliciet opgenomen in het Wereldhandvest voor de natuur[35] en in de pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie[36] van de Raad van Europa[37]. Volgens Freestone zijn er in verschillende natuurbehoudsinstrumenten elementen van het voorzorgsdenken terug te vinden, zoals in het Ramsar-Verdrag, het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn[38], alsook in de EG-Vogelrichtlijn en EG-Habitatrichtlijn. Zo voorziet art. 6, § 3 van de Habitatrichtlijn dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met het beheer van een Habitatrichtlijngebied, maar dat significante gevolgen kan hebben voor het gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van deze beoordeling, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Deze bepaling is ook van toepassing op de Vogelrichtlijngebieden. Alhoewel de precieze verplichtingen in deze verdragen en richtlijnen verschillen, is een gemeenschappelijk kenmerk ervan dat ze de verbintenis inhouden van planning en de bescherming van soorten en habitats tegen huidige en toekomstige risico's[39].

---

nemend dat het beleid en de maatregelen terzake van klimaatverandering een goede kosten/baten-verhouding dienen te hebben, opdat deze mondiaal voordeel opleveren tegen zo laag mogelijke kosten.(...)".

[31] Art. 2, § 5, Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, Helsinki, 17 maart 1992, in 31 *ILM* 1312 (1992) (voortaan verwijzing als Verdrag bescherming grensoverschrijdende waterlopen): de verdragspartijen houden rekening met "*(a) The precautionary principle, by virtue of which action to avoid the potential transboundary impact of the release of hazardous substances shall not be postponed on the ground that scientific research has not fully proved to a causal link between those substances, on the one hand, and the potential transboundary impact, on the other hand*".

[32] Art. 3, § 2, a, Maas- en Schelde-Verdragen: "*The precautionary principle, according to which action to avoid release of dangerous substances which could have a significant transboundary impact, shall not be postponed on the grounds that scientific research has not fully proved the existence of a causal link between the discharge of those substances and a possible significant transboundary impact*".

[33] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 186-187 (1997).

[34] Preambule, Biodiversiteitsverdrag.

[35] Principe 11 a, Wereldhandvest voor de natuur: "*Activities which are likely to cause irreversible damage to nature shall be avoided*"; Principe 11 b: "*Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; their proponents shall demonstrate that expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed*".

[36] Raad van Europa, "Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy", aangenomen op de ministeriële conferentie "Environment for Europe", Sofia, Bulgaria, 23-25 oktober 1995, in Council of Europe, Nature and Environment No. 74, Council of Europe Press, 1996; ook te raadplegen op het internet: http://www.nature.coe.int/english/cadres/strategi.htm. (voortaan verwijzing als Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie).

[37] Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie, 2.4., 3: "*The Precautionary principle: action to introduce appropriate procedures to avoid or minimize potentially adverse impact of activities on biological and landscape diversity, ought not be postponed if the causal link between those activities and the impact has not yet been fully confirmed.*"

[38] Zie ook bij VAN HOORICK, G., *o.c.*, 197 (2000).

[39] FREESTONE, D., "The Precautionary Principle" in CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), *International Law and Global Climate Change*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, (21-39), 34.

De veelvuldige expliciete of impliciete toepassing van het voorzorgsbeginsel in tal van verdragen en verklaringen lijkt er op te wijzen dat dit beginsel een norm van internationaal gewoonterecht is geworden[40]. Nochtans is er in de internationale rechtspraak nog een zekere terughoudendheid om het beginsel toe te passen[41]. Zo is bijvoorbeeld het Internationaal Gerechtshof in een zaak van 1997 tussen Hongarije en Slowakije over het Gabčíkovo-Nagymaros Project niet ingegaan op het voorzorgsbeginsel, alhoewel dit wel door Hongarije werd ingeroepen[42]. Het geschil betreft de opzegging van een verdrag van 1977 tussen Hongarije en het toenmalige Tsjechoslowakije, waarbij werd voorzien in een serie stuwen en sluizen in de Donau tussen Bratislava en Budapest. Onder meer uit schrik voor de aantasting van de flora en fauna van de rivier door de verlaagde waterstand, werden de werken door Hongarije opgeschort en werd het verdrag in 1992 opgezegd. Hongarije deed daarvoor beroep op een ecologische noodsituatie. Volgens het Hof was er echter geen sprake van een "*imminent peril*". Het Hof erkent wel het belang van ecologische overwegingen, maar die moeten door de partijen worden toegepast binnen de uitvoering van het verdrag. Nochtans zijn er al toepassingen van het voorzorgsbeginsel in internationale rechtspraak. In een uitspraak van het Hof van Justitie inzake de Vogelrichtlijn wordt wel impliciet het voorzorgsbeginsel toegepast. Op een prejudiciële vraag aan het Hof of een lidstaat de einddatum voor de jacht mag vastleggen per vogelsoort, oordeelde het Hof dat dit niet kon, tenzij de betrokken lidstaat het bewijs kan leveren, gebaseerd op specifieke wetenschappelijke en technische gegevens met betrekking tot ieder bijzonder geval, dat een spreiding van de sluitingsdata van de jacht niet in de weg staat aan een volledige bescherming van de vogelsoorten die deze spreiding kan betreffen[43]. In deze zaak wordt dus een omkering van de bewijslast ingevoerd. Ook in de zaak Armand Mondiet[44] maakte het Hof van Justitie impliciet gebruik van het voorzorgsbeginsel. In deze zaak werd door een reder gesteld dat het verbod van drijfnetten met een lengte langer dan 2,5 km[45] niet is gesteund op wetenschappelijke gronden. Het Hof volgde deze stelling niet en poneerde dat "*het ontbreken of de niet overtuigende aard van een dergelijke advies de Raad niet hoeft te beletten de maatregelen te treffen die hij voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid noodzakelijk acht.*"

De toepassing van het voorzorgsbeginsel in het mariene natuurbehoudsrecht is meestal gerelateerd aan de exploitatie van mariene soorten. In de vierde Noordzeeverklaring wordt de toepassing van het voorzorgsbeginsel aanbevolen voor het visserijbeheer[46]. Het moratorium op de commerciële walvisvangst in het kader van de Internationale Walvisvaartcommissie wordt eveneens gezien als een bekrachtiging van het voorzorgsbeginsel[47]. Ook de UN-Drijfnettenresolutie van 22 december 1989 past het voorzorgsbeginsel toe. In deze resolutie wordt vanaf 30 juni 1992 een moratorium opgelegd voor het gebruik van grootschalige pelagische drijfnetten. Deze maatregel geldt echter niet, of wordt opgeheven, indien effectieve behouds- en beheersmaatregelen zijn genomen, gebaseerd op een statistisch gegronde analyse met het oog op het vermijden van een onaanvaardbare impact van dergelijke visserijpraktijken en het verzekeren van het behoud van de levende mariene rijkdommen. Deze bepaling houdt aldus een omkering van de bewijslast in voor die staten die ervoor kiezen om niet gebonden te zijn door het moratorium van de resolutie. Het is aan deze staten om aan te tonen dat hun visserijpraktijken met

---

[40] McINTYRE, O. en MOSEDALE, T., *o.c.*, 235 (1995); DE SADELEER, N., *o.c.*, 85 (1999); beide artikels geven verwijzingen naar auteurs die dit ondersteunen, maar ook auteurs die dit niet onderschrijven.
[41] Zie voorbeelden in DE SADELEER, N., *o.c.*, 85 (1999), noot 23.
[42] ICJ, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment of 25 September 1997, *ICJ Rep.* 7 (1997); ook op het internet http://www.icj-cij.org.; uittreksels ook in *M & R* 3 (1999/1), met noot KAMMINGA.
[43] H.v.J. 19 januari 1994, nr. C-435/92, in *Amèn.* 18 (1994), met noot RENAUDIÈRE, Ph. en DE SAEDELEER, N.
[44] H.v.J. 24 november 1993, Établissements Armand Mondiet SA tegen Armement Islais SARL, zaak C-405/92, *Jur.*, I-6133 (1993); zie hierover DE SADELEER, N., *o.c.*, 86-87 (1999).
[45] Verbod ingevoerd door Verordening 345/92; zie hierover hoofdstuk 11.
[46] Punt 16, Verklaring van Esbjerg.
[47] FREESTONE, D., *o.c.*, 35 (1991).

drijfnetten gebaseerd zijn op een gegronde statistische analyse en geen impact hebben op de levende rijkdommen[48].

In de wetgeving van de Europese Gemeenschap is het voorzorgsbeginsel impliciet opgenomen in de richtlijnen inzake de invoer van huiden van zeehondenjongen. Door deze richtlijnen wordt de invoer van huiden van zadelrobben en klapmutsen in lidstaten van de Gemeenschap verboden. Deze maatregelen werden gemotiveerd omdat er twijfel bestond over de populaties van deze soorten, en in het bijzonder wat betreft de gevolgen van de niet-traditionele jacht voor de instandhouding van de klapmutspopulaties. Het werd wenselijk geacht om onderzoek te verrichten naar de wetenschappelijke aspecten en de gevolgen van het doden van zadelrob- en klapmutsjongen en, in afwachting van de resultaten van het onderzoek, werden tijdelijke maatregelen wenselijk geacht[49]. Deze tijdelijke maatregelen werden verlengd, met de overweging dat de onzekerheid over de gevolgen die de niet-traditionele jacht hebben voor de instandhouding van de soorten nog niet was weggenomen[50]. De maatregelen werden uiteindelijk van kracht voor onbepaalde duur. Deze laatste beslissing werd gemotiveerd door te stellen dat er steeds meer twijfel rijst over de effecten van de niet-traditionele jacht op de stand van de zadelrobbenpopulaties in het oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, de Barentz-Zee en de Witte Zee, waar niet alleen de jacht een bedreiging vormt voor de bedoelde soort, maar ook veel dieren omkomen doordat het prooidierenbestand sterk is uitgedund en zij langs de kusten van Noorwegen in netten verstrikt geraken[51].

De FAO-Code voor verantwoorde visserij maakt ook expliciet melding van de voorzorgsbenadering[52]. Het voorzorgsbeginsel bij de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen wordt het meest concreet uitgewerkt in de Overeenkomst inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten van 1995[53], waarin sprake is van de *voorzorgsbenadering*. Het toepassen van de voorzorgsbenadering bij het behoud van grensoverschrijdende en trekkende vissoorten wordt als algemeen beginsel vastgelegd in art. 5, c en verder uitgewerkt in art. 6 en Bijlage II. Bij de algemene principes vermeld in art. 5, worden de staten opgeroepen om de voorzorgsbenadering toe te passen in overeenstemming met art. 6 van het Verdrag[54]. Art. 6 stelt dat de lidstaten de voorzorgsbenadering ruim toepassen bij het behoud, beheer en de exploitatie van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende soorten met het oog op de bescherming van de levende mariene rijkdommen en het behoud van het mariene milieu. Staten dienen meer voorzichtig te zijn, indien informatie onzeker, onbetrouwbaar of onvoldoende aanwezig is. De afwezigheid van de geschikte wetenschappelijke informatie mag niet als reden worden gebruikt om het nemen van behouds- en beheersmaatregelen uit te stellen of niet te nemen[55]. Verder voorziet art. 6 een aantal specifieke stappen die staten dienen te nemen met het oog op de implementatie van de voorzorgsbenadering. In de

---

[48] FREESTONE, D. en HEY, E., "Origins and Development of the Precautionary Principle" in FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, (3-15), 11.

[49] Cf. preambule Richtlijn 83/129.

[50] Cf. preambule Richtlijn 85/444.

[51] Cf. preambule Richtlijn 89/370.

[52] FAO-Code voor verantwoorde visserij (Code of Conduct for Responsible Fisheries, aangenomen op de 28ste sessie van de FAO, 31 oktober 1995, internet http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/ficonde.asp), art. 6: "*States and subregional and regional fisheries management organizations should apply a precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of living aquatic resources in order to protect them and preserve the aquatic environment, taking account of the best scientific evidence available. The absence of adequate scientific information should not be used as a reason for postponing or failing to take measures to conserve target species, associated or dependent species and non-target species and their environment.*".

[53] Zie hierover FREESTONE, D., "Implementing Precaution Cautiously: The Precautionary Approach in the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement", in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 287-325.

[54] Art. 5, c, Straddling stocks-Overeenkomst.

[55] Art. 6, § 1 en 2, Straddling stocks-Overeenkomst.

toepassing van het voorzorgsbenadering dienen staten de richtlijnen van Bijlage II inzake het gebruik van referentiepunten te hanteren en dienen zij stock-specifieke referentiepunten vast te stellen[56]. Een referentiepunt is een geschatte waarde verkregen door een overeengekomen wetenschappelijke procedure, in overeenstemming met de toestand van de stock en de visserij, en kan worden gebruikt als een richtlijn voor het visserijbeheer[57]. Staten dienen maatregelen te nemen om te verzekeren dat, wanneer referentiepunten worden benaderd, deze niet worden overschreden[58]. Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel dienen staten onder meer rekening te houden met onzekerheden met betrekking tot de grootte en productiviteit van de stocks, referentiepunten, de toestand van de stock in relatie tot dergelijke referentiepunten, niveaus en distributie van vismortaliteit en de impact van visserijactiviteiten op niet-beviste (*non-target*) en geassocieerde of afhankelijke soorten, evenals de bestaande en voorspelde oceanografische, milieu- en socio-economische voorwaarden[59].

Sommige auteurs gaan een onderscheid maken tussen het voorzorgsbeginsel en de voorzorgsbenadering bij het visserijbeheer[60]. In het gebruik van de term *voorzorgsbenadering* in de FAO-Code voor verantwoorde visserij en in de Overeenkomst inzake grensoverschrijdende en trekkende vissoorten wordt een bevestiging gezien van dit onderscheid. Het voorzorgsbeginsel bij het visserijbeheer verschilt, volgens Macdonald[61], in inhoud en draagwijdte van het voorzorgsbeginsel zoals dit wordt gebruikt bij verontreiniging, waarbij de nadruk ligt op de verandering in bewijslast. Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het beheer van levende rijkdommen doet dit veeleer dienst als een regulerend mechanisme. Macdonald maakt hierin een onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel als *principe*, en het voorzorgsbeginsel als een meer flexibele *benadering* bij het visserijbeheer. Volgens Macdonald is het ontwikkelen van een voorzorgsbeginsel bij het visserijbeheer te situeren in een gewijzigd paradigma dat is veranderd van een paradigma van maximale duurzame opbrengst (*maximum sustainable yield* - MSY) naar een nieuw paradigma van duurzame ontwikkeling. De strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel is volgens Macdonald doorgaans minder geschikt in het visserijbeheer. Tot dusver werd dit toegepast in het moratorium op de walvisvangst, ingesteld door de Internationale Walvisvangst Commissie, en de UN-Drijfnettenresolutie. Deze aanpak kan volgens Macdonald maar nuttig zijn in het geval van een zeer hoog risico, maar de toepassing ervan in het dagelijkse visserijbeheer zou het principe zelf snel in diskrediet brengen. Een meer soepele benadering van het beginsel in het visserijbeheer is volgens hem aangewezen, waarbij de exploitatieactiviteiten kunnen worden voortgezet, samen met de flexibiliteit om stringente verbodsbepalingen of het terugschroeven van activiteiten in te lassen als een bepaalde drempel is bereikt. De traditionele drempel die werd gebruikt in het visserijbeheer, de MSY, is echter minder geschikt. De MSY houdt over het algemeen weinig rekening met ecosysteemvariabelen. Een meer aangepast systeem is de Overeenkomst inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten, waarin de drempel van de MSY in tegenstelling tot vroeger, geen streefdrempel is bij het beheer van visstapels, maar veeleer een minimumdrempel[62].

Ons inziens is het niet omdat niet expliciet wordt voorzien in een omkering van de bewijslast dat daarom geen sprake kan zijn van een voorzorgsbeginsel. Ook bij de toepassing van het

---

[56] Art. 6, § 3, b, Straddling stocks-Overeenkomst.
[57] Bijlage II, 1, Straddling stocks-Overeenkomst.
[58] Art. 6, § 4, Straddling stocks-Overeenkomst.
[59] Art. 6, § 3, c, Straddling stocks-Overeenkomst.
[60] Zie onder meer bij MACDONALD, J.M., "Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management", *ODIL* 255-286 (1995); zie ook de Seperate opinion van Judge Laing in de Southern Bluefin Tuna Cases, par. 17 (zie internet http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/3Laing.htm); Institute of Marine Research, *Seminar report: The Precautionary Approach to North Sea Fisheries Management, Oslo, 9-10 September 1996*, Fisken of Havet nr. 1, Bergen, 1997, 4, 6.
[61] MACDONALD, J.M., *o.c.*, 270-276 (1995).
[62] Cf. Bijlage II, 2, Straddling stocks-Overeenkomst.

voorzorgsbeginsel bij verontreiniging is geen verdragsrechtelijke verplichting opgenomen voor de omkering van de bewijslast. Het is evenwel zo dat het voorzorgsbeginsel in de Overeenkomst inzake grensoverschrijdende en trekkende vissoorten op een voorzichtige manier is geformuleerd. Het zou voor visserijstaten onaanvaardbaar zijn geweest om in het verdrag een definitie op te nemen van voorzorg die impliceert dat visserijactiviteiten zijn opgeschort totdat wetenschappelijk bewijs een verdere exploitatie toestaat. Uit de voorbereiding van het verdrag bleek de schrik van visserijstaten voor een ruime toepassing van moratoria in het visserijbeheer[63]. Het feit dat niet expliciet de mogelijkheid tot moratoria wordt opgenomen in de overeenkomst sluit dit echter niet uit. Het verdrag legt minimumdrempels vast in de vorm van referentiepunten. Eenmaal deze drempels worden overschreden, worden behoudsmaatregelen genomen om het herstel van de visstapels te voorzien. Deze maatregelen kunnen uiteraard ook het instellen van vangstmoratoria inhouden[64].

Welke draagwijdte aan het voorzorgsbeginsel in het visserijbeheer zal worden toegekend, zal moeten blijken uit de toepassing ervan in rechtspraak en beheersmaatregelen. *Er werd alvast een toepassing van het beginsel gemaakt in de zaak van de zuidelijke blauwvintonijn voor het Internationaal Zeerechttribunaal*[65]. In deze zaak vroegen Nieuw-Zeeland en Australië om voorlopige maatregelen tegen Japan, in afwachting van een uitspraak door een arbitragerechtspraak. Het voorleggen van het geschil voor een arbitragetribunaal werd ingespannen door Nieuw-Zeeland en Australië wegens de niet-naleving door Japan van de verplichting tot samenwerking bij het behoud van de zuidelijke blauwvintonijnstapel, onder meer door het uitvoeren door Japan van unilaterale experimentele visserijactiviteiten voor blauwvintonijn in 1998 en 1999. Nieuw-Zeeland en Australië beroepen zich voor het uitvaardigen van voorlopige maatregelen door het Zeerechttribunaal onder meer op het voorzorgsbeginsel, in afwachting van de definitieve beslechting van het dispuut door de arbitragerechtspraak. Het Internationaal Zeerechttribunaal gaat is zijn uitspraak niet expliciet het voorzorgsbeginsel noemen, maar past het beginsel wel duidelijk toe[66]. Het Zeerechttribunaal gaat er van uit dat de partijen in de gegeven omstandigheden met voorzichtigheid moeten handelen om te verzekeren dat effectieve behoudsmaatregelen worden genomen zodat ernstige schade aan de blauwvintonijnstock wordt vermeden. Er bestaat wetenschappelijke onzekerheid over de maatregelen die moeten worden genomen voor het behoud van de zuidelijke blauwvintonijnstock en er is geen overeenstemming tussen de partijen of de reeds genomen maatregelen tot zover al hebben geleid tot een verbetering in de stock[67]. Het Zeerechttribunaal komt tot het besluit dat in deze omstandigheden voorlopige maatregelen gepast zijn. In de uitspraak van het tribunaal wordt geen omkering van de bewijslast gevraagd. Volgens een afzonderlijke opinie van rechter Laing in deze zaak kan dit echter het voorwerp uitmaken van de definitieve beslechting van de zaak voor het arbitragetribunaal[68].

---

[63] FREESTONE, D., *o.c.*, 317 (1999).

[64] FREESTONE, D., *o.c.*, 323-324 (1999).

[65] International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), 27 augustus 1999, Southern Bluefin Tuna Cases (Nieuw-Zeeland en Australië v. Japan), vraag naar voorlopige maatregelen; internet http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/Order-tuna34.htm.

[66] Zie ook de afzonderlijke opinie van rechter Laing in deze zaak, die het heeft over de toepassing van de voorzorgsbenadering door het tribunaal (par. 19).

[67] "*Considering that, in the view of the Tribunal, the parties should in the circumstances act with prudence and caution te ensure that effective conservation measures are taken to prevent serious harm to the stock of southern bluefin tuna*" (overweging 77); "*Considering that there is scientific uncertainty regarding measures to be taken to conserve the stock of southern bluefin tuna and that there is no agreement among the parties as to whether the conservation measures taken so far have led to the improvement in the stock of southern bluefin tuna*" (overweging 79) en "*Considering that, although the Tribunal cannot conclusively assess the scientific evidence presented by the parties, it finds that measures should be taken as a matter of urgency to preserve the rights of the parties and to avert further deterioration of the southern bluefin tuna stock*" (overweging 80) .

[68] Afzonderlijke opinie van rechter Laing, par. 21.

Het voorzorgsbeginsel heeft inmiddels zijn weg gevonden in het nationaal recht. In het Vlaamse Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt bepaald dat het milieubeleid berust op het voorzorgsbeginsel[69]. De Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud verwijst naar de beginselen opgenomen in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en stelt dat deze ook van toepassing zijn op het natuurbeleid in strikte zin[70]. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt aan de gebruikers van de zeegebieden en de overheid bij het uitvoeren van hun activiteiten in de zeegebieden opgelegd om rekening te houden met het voorzorgsbeginsel[71]. Het voorzorgsbeginsel betekent volgens de wet dat preventieve maatregelen moeten worden getroffen, indien er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor verontreiniging van de zeegebieden, zelfs in de gevallen dat er geen overtuigend bewijs is van een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen, energie en materialen in de zeegebieden en de schadelijke gevolgen[72]. De definitie die in de wet wordt gehanteerd, komt grotendeels overeen met de definitie die wordt gebruikt in het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van de noordoostelijke Atlantische Oceaan. Het gebruik van de woorden "*indien er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan*" duiden er op dat het principe moet worden toegepast binnen redelijke grenzen[73]. Het voorzorgsbeginsel wordt in de wet zelf ook toegepast in art. 11, § 1, waardoor de opzettelijke introductie van niet-inheemse organismen in de zeegebieden maar kan worden vergund indien bewijs wordt geleverd dat de introductie geen invloed heeft op de plaatselijke biota en rekening wordt gehouden met de verspreidingsrisico's in de aangrenzende gebieden. Art. 11, § 1 voert dus een omgekeerde bewijslast in. Art. 11, § 4 past het voorzorgsbeginsel toe door een verbod in te lassen op het opzettelijk introduceren van genetisch gemodificeerde organismen.

2.3. BEGINSEL VAN DUURZAAM GEBRUIK

Alhoewel het duurzaam gebruik een onderdeel vormt van het milieubeheersrecht, is het niettemin van groot belang voor het natuurbehoud. In de eerste verdragen die waren gericht op de bescherming van diersoorten, was de belangrijkste motivering de exploitatie van deze diersoorten in de toekomst te verzekeren[74]. Deze maatregelen werden gemotiveerd vanuit gebruiksoverwegingen. Dit was bijvoorbeeld het geval met de diverse visserijverdragen. Maar ook voor andere diersoorten waren de verdragen gericht op het nut ervan voor de mens, zoals bijvoorbeeld het Verdrag van 1902 inzake de bescherming van vogels nuttig voor de landbouw. Ook in recentere natuurbehoudsverdragen, zoals bijvoorbeeld in het Biodiversiteitsverdrag, wordt duidelijk een link gelegd naar het behoud van de natuurlijke rijkdommen met het oog op het gebruik ervan door de mens.

In het internationaal recht werden een aantal principes ontwikkeld die het gebruik en de exploitatie van levende rijkdommen kwalificeren. Vooraleer expliciet sprake was van de term duurzaam gebruik, werden een aantal andere termen gebruikt. Zo is in het internationaal recht de verplichting tot het *redelijk gebruik* (*reasonable use*) van de natuurlijke rijkdommen gekend. De vrijheid van de volle zee is beperkt door de wettelijke verplichting dat de rechten in volle zee redelijk worden uitgeoefend. Dit principe is terug te vinden in het Verdrag van Genève inzake de volle zee van 1958[75]: de vrijheden genoemd in art. 2 worden door alle staten uitgeoefend met behoorlijke inachtneming van de belangen die andere staten bij de uitoefening van de vrijheid van de volle zee hebben. Deze bepaling wordt hernomen in art. 84, § 2 van het Zeerechtverdrag van 1982. Het redelijk gebruik waarvan sprake in de zeerechtverdragen houdt dus veeleer verband met het regelen van de verhouding tussen

---

[69] Art. 1.2.1., § 2, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[70] Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 3.
[71] Art. 4, Wet mariene milieu; zie hierover MAES, F., *o.c.*, 273-274 (1999).
[72] Art. 4, § 3, Wet mariene milieu.
[73] LARMUSEAU, I., *o.c.*, 25 (2000); zie hierover ook DE SADELEER, N., *o.c.*, *TMR* 90 (1999).
[74] KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 240 (1991).
[75] Art. 2, VVZ.

staten bij het gebruik van de volle zee, dan dat het gebruik van de rijkdommen zelf wordt gekwalificeerd.

Het Verdrag van Ramsar legt aan de verdragspartijen op om het *verstandig gebruik* (*wise use*) van de watergebieden, gelegen binnen het territorium van de verdragspartijen, te bevorderen[76]. Het concept van het verstandig gebruik werd uitgewerkt door de Conferentie van Regina in 1987. Het verstandig gebruik van waterrijke gebieden wordt door de conferentie van de verdragspartijen als een synoniem gezien van het *duurzaam gebruik* (*sustainable use*) en is nauw verbonden met duurzame ontwikkeling. Op de conferentie van Regina werd het verstandig gebruik als volgt gedefinieerd: het verstandig gebruik van waterrijke gebieden is hun duurzaam gebruik ten behoeve van de mensheid op een manier die verenigbaar is met het behoud van de natuurlijke karakteristieken van het ecosysteem. Het duurzaam gebruik is het menselijk gebruik van een waterrijk gebied op een manier dat het grootst continu voordeel voor de huidige generaties biedt, terwijl de mogelijkheid om tegemoet te komen aan noden en aspiraties van de toekomstige generaties wordt behouden[77]. Op de conferentie van Montreux in 1990 werden richtlijnen voor de implementatie van het concept van het verstandig gebruik uitgewerkt. Deze bepalingen gelden voor alle waterrijke gebieden en hun onderhoudssystemen binnen het territorium van een verdragspartij, en gelden zowel voor waterrijke gebieden opgenomen in de Ramsar-lijst, als voor alle andere waterrijke gebieden. Het concept van verstandig gebruik is zowel gericht op het formuleren en de implementatie van een algemeen beleid inzake waterrijke gebieden, als het verstandig gebruik van specifieke waterrijke gebieden. De richtlijnen omvatten maatregelen voor het instellen van een nationaal beleid inzake waterrijke gebieden. Aangezien dit echter een langetermijnproces is, zijn er ook richtlijnen inzake prioritaire acties. Het nationale beleid inzake waterrijke gebieden dient, voor zover mogelijk, alle problemen en activiteiten aan te pakken die verband houden met waterrijke gebieden. In de richtlijnen worden deze maatregelen opgesplitst in enkele categorieën: acties inzake institutionele en organisatorische aspecten, acties inzake wetgeving en beleid, acties teneinde de kennis en bewustzijn inzake waterrijke gebieden en hun waarden te vergroten; acties om de status van alle waterrijke gebieden te herzien en het identificeren van prioriteiten; en acties inzake problemen van specifieke waterrijke gebieden[78]. Deze richtlijnen werden nog verder uitgewerkt op de conferentie van Kushiro in 1993[79].

Het principe van *duurzaam gebruik* van de natuurlijke rijkdommen is ook terug te vinden in de World Conservation Strategy, bij de doelstellingen voor het behoud van de levende rijkdommen, namelijk het verzekeren van het duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen[80]. Het beginsel van duurzaam gebruik wordt ook opgenomen in het Wereldhandvest voor de natuur[81]. Het Verdrag inzake biodiversiteit heeft als doelstelling het duurzaam gebruik van de bestanddelen van de biologische diversiteit[82]. In de preambule wordt gewezen op de verantwoordelijkheid van de staten voor het duurzaam gebruik van hun biologische rijkdommen. Art. 2 van dit verdrag definieert het begrip duurzaam gebruik als het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op lange termijn, aldus

---

[76] Art. 3, Ramsar-Verdrag.

[77] Cf. Aanbeveling C.3.3. inzake het verstandig gebruik van waterrijke gebieden. De definitie van verstandig gebruik is opgenomen in de Bijlage bij de Regina Aanbevelingen, Conferentie van Regina, 1987.

[78] Zie Bijlage "Guidelines for Implementation of the Wise Use Concept of the Convention" bij Aanbeveling C.4.10 inzake richtlijnen voor verstandig gebruik, Conferentie van Montreux, 1990.

[79] Zie Bijlage "Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use Concept" bij Resolutie C.5.6. inzake het verstandig gebruik van waterrijke gebieden, Conferentie van Kushiro, 1993.

[80] I.7, World Conservation Strategy.

[81] Principe 4, Wereldhandvest voor de natuur: "*Ecosystems and organisms, as well as the land, marine and atmospheric resources that are utilized by man, shall be managed to achieve and maintain optimum sustainable productivity, but not in such a way as to endanger the integrity of those other ecosystems or species with which they coexist*".

[82] Art. 1, Biodiversiteitsverdrag.

instandhoudend het vermogen daarvan om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties. Ook in diverse andere artikelen van het Biodiversiteitsverdrag is er sprake van duurzaam gebruik, onder meer in art. 5 inzake samenwerking, in art. 8 inzake behoudsmaatregelen *in situ* en in art. 10 inzake het duurzaam gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit. Het principe van duurzaam gebruik wordt voorts aangetroffen in het ASEAN-Verdrag[83], waarin de verdragspartijen het duurzaam gebruik van geoogste natuurlijke rijkdommen onder hun rechtsbevoegdheid dienen te verzekeren in overeenstemming met wetenschappelijke principes met het oog op het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling. Ook in het Verdrag inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten van 1995 wordt dit principe bevestigd: de doelstelling van het verdrag is het verzekeren van het langetermijnbehoud en duurzaam gebruik van de grensoverschrijdende en de over grote afstand migrerende soorten[84]. Bij de algemene principes van art. 5 wordt het principe van het duurzaam gebruik wat verder geconcretiseerd. Zo moeten de staten maatregelen aannemen om de langetermijnduurzaamheid van grensoverschrijdende en trekkende soorten te verzekeren en moeten staten de doelstelling van optimaal gebruik aanbevelen. Zij dienen voorts te verzekeren dat dergelijke maatregelen zijn gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens en erop gericht zijn om visstapels te behouden of te herstellen op niveaus die de maximale duurzame opbrengst kunnen opleveren. Staten dienen maatregelen te nemen voor het vermijden of stopzetten van de overbevissing en een overmatige visserijcapaciteit en ter verzekering dat de niveaus van visserij-inspanningen niet boven niveaus gaan die overeenkomen met het duurzaam gebruik van visstapels[85].

Het OSPAR-Verdrag heeft het in de preambule over het *duurzaam beheer* van de maritieme zone. Daarmee wordt bedoeld het beheer van de menselijke activiteiten op een zodanige wijze dat het mariene ecosysteem verder in staat is om het rechtmatig gebruik van de zee blijvend te verzekeren en om aan de noden van huidige en toekomstige generaties te blijven voldoen. Deze bepaling heeft als inspiratiebron gediend voor het opnemen van het beginsel van duurzaam beheer in de Wet ter bescherming van het mariene milieu[86]. Het beginsel van duurzaam beheer in de zeegebieden impliceert dat de natuurlijke rijkdommen in voldoende mate beschikbaar worden gehouden voor toekomstige generaties en dat de effecten van het menselijk handelen de draagkracht van het milieu in de zeegebieden niet overschrijdt. Hiertoe zullen de ecosystemen en de ecologische processen noodzakelijk voor het goed functioneren van het mariene milieu worden beschermd, de biologische diversiteit ervan worden behouden en het natuurbehoud worden gestimuleerd[87]. Dit beginsel wordt verder geconcretiseerd door de natuurbehoudsmaatregelen die zijn opgenomen in de wet.

2.4. Beginsel van een hoog beschermingsniveau

Het beginsel van een hoog beschermingsniveau impliceert dat een hoog niveau van milieubescherming wordt vooropgesteld bij het nemen van maatregelen. Het beginsel van een hoog beschermingsniveau wordt expliciet genoemd in het EG-Verdrag[88], zonder dat dit verder wordt gedefinieerd. Het Vlaamse Decreet algemene bepalingen milieubeleid vermeldt dit beginsel expliciet: op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau[89].

In het natuurbehoud concretiseert dit beginsel zich in het streven naar een ecologische integriteit. Dit houdt in dat het natuurbeleid in eerste instantie dient gericht te zijn op het

[83] Art. 1, § 1, ASEAN-Verdrag.
[84] Preambule en art. 2, Straddling stocks-Overeenkomst.
[85] Art. 5, a, b, h, Straddling stocks-Overeenkomst.
[86] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 12.
[87] Art. 4, § 4, Wet mariene milieu.
[88] Art. 174, EG-Verdrag.
[89] Art. 1.2.1., § 2, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.

instandhouden van ecosystemen en de ecologische processen die de ecosystemen instandhouden[90]. Dit beginsel komt tot uiting in het Wereldhandvest voor de natuur[91]. De Pan-Europese strategie voor biologische en landschappelijke diversiteit van de Raad van Europa noemt het beginsel van de ecologische integriteit als één van de strategische principes[92]. In verschillende natuurbehoudsverdragen wordt ook het belang van het behoud van ecologische processen benadrukt, zoals in het ASEAN-Verdrag[93], het Protocol van 1982 inzake speciaal beschermde gebieden in de Middellandse Zee[94] en het Protocol van 1985 inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse Regio[95]. Het Vlaamse Decreet natuurbehoud omvat impliciet dit beginsel door het benadrukken van het belang van ecologische processen en habitats in de definitie van natuur[96].

2.5. *STANDSTILL*-BEGINSEL

Het *standstill*-beginsel betekent dat *minstens de huidige toestand van het milieu moet behouden blijven en dat er geen verdere achteruitgang mag zijn*. Toegepast op het natuurbehoud, betekent dit dat er geen achteruitgang van de natuur mag zijn, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het beginsel van de ecologische compensatie en het herstelbeginsel sluiten nauw aan bij de kwantitatieve invulling van het *standstill*-beginsel: deze zijn immers gericht op het herstel of de vervanging van de natuur indien er natuurwaarden verloren gaan, waardoor er geen netto-verlies van de natuur is. Het toepassen van het *standstill*-beginsel voor de kwaliteit van de natuur kan worden verwezenlijkt door de opstelling van ecologische milieukwaliteitsnormen. Ook het bestaan van wetenschappelijke gegevens inzake natuurwaarden, zoals biologische waarderingskaarten en rode lijst-soorten, kunnen gelden als norm voor het aanduiden van de kwaliteit van de natuur. Daarbij geldt de bestaande toestand, die blijkt uit deze documenten, als norm, zonder dat er bijzondere kwaliteitsnormen zijn opgesteld[97].

Het *standstill*-beginsel is impliciet terug te vinden in de Vogelrichtlijn[98]. Het *standstill*-beginsel wordt expliciet genoemd als basis voor het Vlaamse milieubeleid[99]. De Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud verwijst ook naar de beginselen van het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid en stelt dat deze ook van toepassing zijn op het natuurbeleid. Dit betekent dat minimaal de bestaande kwaliteit en kwantiteit behouden moet blijven. Natuur en de eraan verbonden ruimtelijke en ecologische integriteit mogen niet

---

[90] Zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 202 (2000).

[91] Principe 1, Wereldhandvest voor de natuur: "*Nature shall be respected and its essential processes shall not be impaired.*"

[92] Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie, 2.4., 6: "*The Principle of Ecological Integrity: the ecological processes responsible for the survival of species should be protected and the habitats on which their survival depends maintained.*"

[93] Cf. art. 10, hoofdstuk III, ASEAN-Verdrag: "*The Contracting Parties, with a view to maintaining the proper functioning of ecological processes, undertake, wherever possible, to prevent, reduce and control degradation of the natural environment and, to this end, shall endeavour to undertake, in addition to specific measures referred to in the following article (...)*".

[94] Art. 3, § 2, a, Genève-Protocol, waarin de verdragspartijen worden opgeroepen tot het instellen van beschermde gebieden, onder meer om ecologische processen veilig te stellen.

[95] Art. 2, Nairobi-Protocol: "*The Contracting Parties shall take all appropriate measures to maintain essential ecological processes (...)*".

[96] Art. 2, 7°, Decreet natuurbehoud: "*natuur: de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen (...).*"; zie ook de Memorie van Toelichting bij het decreet, waarin wordt verwezen naar Raad van Europa die het beginsel van de ecologische integriteit heeft aanvaard in zijn Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie (Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 3).

[97] Zie KAYAERTS, B., *De horizontale maatregelen in het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu*, Studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad, Brussel, MiNa-Raad, 1999, (33p.), 16-17.

[98] Art. 13, Vogelrichtlijn: "*De toepassing van de krachtens deze richtlijn getroffen maatregelen mag niet leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten.*"

[99] Cf. art. 1.2.1., § 2, Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid.

achteruitgaan[100]. Het *standstill*-beginsel wordt in het Decreet natuurbehoud ook expliciet opgenomen: "*De Vlaamse regering neemt alle nodige maatregelen ter aanvulling van de bestaande regelgeving (...) om het standstill-beginsel toe te passen, zowel wat de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur betreft*"[101].

2.6. BEGINSEL VAN DE BRONGERICHTE AANPAK

Het beginsel van de brongerichte aanpak houdt in dat het *beleid erop gericht moet zijn milieuschade aan te pakken op de plaats waar ze ontstaat, veeleer dan beschermingsmaatregelen te nemen op de plaats waar de milieuschade zich manifesteert*[102]. Een toepassing van dit beginsel in het natuurbehoud uit zich in de voorkeur voor het *behoud in situ*. Dit houdt in dat het behoud van de wilde fauna en flora in hun bestaande habitats de voorkeur heeft op het totstandbrengen van nieuwe habitats of *ex situ* maatregelen (zoals het kweken van soorten die nadien worden geherintroduceerd in de natuur). De voorkeur voor de *in situ* maatregelen betekent niet dat natuurontwikkelingsmaatregelen en *ex situ* maatregelen aan belang moeten inboeten. In streken waar de natuur al sterk is gedegradeerd en versnipperd, zullen natuurontwikkelingsmaatregelen juist een belangrijk aandeel vormen binnen het natuurbehoud. De *in situ* maatregelen zullen immers niet langer voldoende zijn om voldoende natuur veilig te stellen. Natuurontwikkelingsmaatregelen en *ex situ* maatregelen zijn veeleer complementair aan de *in situ* maatregelen[103]. De mogelijkheden van natuurontwikkelingsmaatregelen en *ex situ* maatregelen mogen echter geen excuus zijn om bestaande natuur op te offeren (omdat het toch mogelijk lijkt deze te "*vervangen*" door nieuwe natuur).

Het beginsel van de brongerichte aanpak is onder meer terug te vinden in het Wereldhandvest voor de natuur[104] en het EG-Verdrag[105]. De voorkeur voor *in situ* maatregelen blijkt ook uit het Biodiversiteitsverdrag, waarin de maatregelen *ex situ* ter aanvulling van de maatregelen *in situ* worden gezien[106]. Het beginsel van de brongerichte aanpak was een argument in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak van de Deense honingbijen[107]. In deze zaak stelt het Hof dat het behoud van biodiversiteit door middel van het creëren van gebieden waarin een populatie een bijzondere bescherming geniet, een in art. 8, a van het Verdrag van Rio erkende methode is, die in het gemeenschapsrecht reeds is toegepast, met name door de bijzondere beschermingszones voorzien in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Het Vlaamse Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bepaalt dat het milieubeleid berust op het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te

---

[100] Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 3; zie ook 2.1. bij de Omzendbrief LNM/98/01 van 10 november 1998 betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 17 februari 1999 (voortaan verwijzing als Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998).

[101] Art. 8, Decreet natuurbehoud.

[102] LAVRYSEN, L., VAN HOORICK, G. en DE SAEGHER, T., *o.c.*, 185 (1995).

[103] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 200-201 (2000).

[104] Principe 12 a, Wereldhandvest voor de natuur: "*Discharge of pollutants into natural systems shall be avoided and: (a) Where this is not feasible, such pollutants shall be treated at the source, using the best practicable means available*".

[105] Art. 174, EG-Verdrag.

[106] Preambule Biodiversiteitsverdrag: "*Vaststellende dat het van het hoogste belang is de oorzaken van de aanmerkelijke achteruitgang of verlies van de biologische diversiteit te voorzien, te voorkomen en aan te pakken bij de bron*" en "*vaststellende dat de voornaamste vereiste voor het behoud van de biologische diversiteit bestaat in het behoud in situ van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede in de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving*"; en voorts in art. 8 en 9 inzake *in situ* en *ex situ* behoud.

[107] H.v.J., 3 december 1998 (Zaak C-67/97), overweging 36, in *TMR* 12 (1998) (met noot J. BOCKEN); *M & R* 27 (1999/3), met noot JANS.

worden bestreden. Dit wordt voor het natuurbeleid bevestigd in de Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud. Luidens de memorie heeft de voorkeur voor brongerichte maatregelen als voordeel dat het probleem beter beheersbaar is, de kosten geringer zijn, de kans op onomkeerbare effecten kleiner wordt en de verantwoordelijkheid van de veroorzaker duidelijker is[108].

2.7. INTEGRATIEBEGINSEL

Het integratiebeginsel betekent dat de doelstellingen en beginselen van het milieu- en natuurbeleid ook in andere beleidsdomeinen een essentiële rol moeten krijgen[109]. Het integratiebeginsel wordt in verschillende internationale teksten genoemd, zoals de Verklaring van Rio[110] en het Wereldhandvest voor de natuur[111]. Het EG-Verdrag neemt het integratiebeginsel op als basis voor het EG-milieubeleid. Het Biodiversiteitsverdrag legt aan de verdragspartijen op om, voor zover mogelijk en passend, het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit op te nemen in de desbetreffende op één of meer sectoren betrekking hebbende plannen, programma's en beleidslijnen[112]. Verdragspartijen moeten ook in de nationale besluitvorming aandacht schenken aan het behoud en het duurzame gebruik van biologische rijkdommen[113]. Het Verdrag van Bern voorziet integratie tussen de natuurbehoudsmaatregelen en het ruimtelijke ordenings- en ontwikkelingsbeleid en de maatregelen inzake verontreiniging[114]. Het Vlaamse Decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid geeft uiting aan het integratiebeginsel[115]: de doelstellingen en beginselen die worden genoemd in het decreet moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Het integratiebeginsel komt in het Decreet natuurbehoud impliciet tot uiting in art. 16 inzake het verlenen van vergunningen[116].

2.8. BEGINSEL DAT DE VERVUILER/VEROORZAKER BETAALT

Het beginsel dat de vervuiler betaalt, betekent dat de kosten van de milieuverontreiniging worden toegerekend aan de vervuiler[117]. Het beginsel dat de vervuiler betaalt, komt onder meer voor in de Verklaring van Rio[118], het EG-Verdrag[119] en het Vlaamse Decreet houdende

---

[108] Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 3.

[109] LAVRYSEN, L., VAN HOORICK, G. en DE SAEGHER, T., *o.c.*, 186 (1995).

[110] Principe 4, Verklaring van Rio: "*In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.*"

[111] Principe 7, Wereldhandvest voor de natuur: "*In the planning and implementation of social and economic development activities, due account shall be taken of the fact that the conservation of nature is an integral part of those activities*".

[112] Art. 6, b, Biodiversiteitsverdrag.

[113] Art. 10, a, Biodiversiteitsverdrag.

[114] Art. 3, § 2: "*Iedere verdragsluitende partij verbindt zich ertoe om bij haar beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling en bij haar maatregelen tegen verontreiniging, rekening te houden met de instandhouding van de in het wild levende voorkomende dier- en plantensoorten.*"; zie ook art. 4, § 2 inzake de bescherming van leefmilieus: "*De verdragsluitende partijen houden bij hun beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling rekening met de behoeften van de instandhouding van de in het vorige lid bedoelde beschermde gebieden teneinde iedere achteruitgang van deze gebieden zo veel mogelijk te vermijden of te verminderen.*"

[115] Art. 1.2.1., § 3, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.

[116] Art. 16, § 1, Decreet natuurbehoud: "*Als voor een activiteit op grond van wetten, decreten of besluiten een vergunning of toestemming van de overheid, dan wel een kennisgeving of melding aan de overheid is vereist, draagt deze overheid er zorg voor door het opleggen van voorwaarden of het weigeren van de vergunning of toestemming dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan.*"; zie hierover de Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998, 2.2.2.

[117] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 203-211 (1997).

[118] Principe 16, Verklaring van Rio: "*National authorities should endeavour to promote the internationalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.*"

[119] Art. 174, EG-Verdrag.

algemene bepalingen inzake milieubeleid[120]. Het OSPAR-Verdrag neemt dit beginsel expliciet op in het verdrag en gaat het ook definiëren[121]: "*De Verdragsluitende Partijen (...) passen het principe van "de vervuiler betaalt" toe, volgens hetwelke de kosten voor maatregelen ter voorkoming, controle en vermindering van de verontreiniging voor rekening zijn van de vervuiler.*" In dit verdrag wordt het vervuiler betaalt beginsel ook gezien als een preventiemaatregel om verontreiniging te voorkomen of te verminderen[122]. De verdragspartijen hebben bij het nemen van maatregelen niet alleen de verplichting de verontreiniging uit te schakelen en te voorkomen, maar ook, in de mate dat dit praktisch mogelijk is, om de mariene gebieden die nadelig beïnvloed werden, te herstellen[123]. Het is echter nog te vroeg om te oordelen of uit het vervuiler betaalt beginsel de verplichting voor de verdragspartijen af te leiden is om te betalen voor opruimingsactiviteiten of herstelmaatregelen in zee[124].

Het beginsel dat de vervuiler betaalt, wordt ook expliciet als beginsel opgenomen en gedefinieerd in de Wet ter bescherming van het mariene milieu en is geïnspireerd op de definitie uit het OSPAR-Verdrag: "*Het beginsel dat de vervuiler betaalt, betekent dat de kosten voor maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging en voor het herstellen van schade voor rekening zijn van de vervuiler*"[125]. Het beginsel dat de vervuiler betaalt, wordt verder in de wet geconcretiseerd in het hoofdstuk over herstel van schade en milieuverstoring[126]. Ook de kosten voor de aanvrager van activiteiten die zijn onderworpen aan een milieueffectenrapport en -beoordeling vormen een toepassing van dit beginsel[127].

In een vertaling voor het natuurbehoud, leidt dit tot het beginsel dat de veroorzaker betaalt. Dit houdt in dat het behoud van natuur- en landschapswaarden alleen op doeltreffende wijze kan worden gewaarborgd indien de kosten, die naar aanleiding van een ingreep in natuur en landschap ontstaan, niet door de hele gemeenschap worden gedragen, maar worden toegerekend aan en gedragen door diegene die verantwoordelijk is en het in zijn macht heeft deze nadelige effecten te vermijden of te beperken[128]. De verantwoordelijkheid voor het beperken en kosten voor vermijden van schade en voor herstel- en compensatiemaatregelen komen ten laste aan wie instaat voor activiteiten en handelingen met effecten op natuur en het natuurlijk milieu[129].

Indien echter voor de eigenaar of gebruiker kosten ontstaan door het opleggen van maatregelen die het gebruik van de natuur gaan vermijden of beperken, dan dringt zich een nuancering van het beginsel op om redenen van billijkheid[130]. Door de ongelijkmatige geografische spreiding van de natuurwaarden, zou het vervuiler betaalt principe tot een ongelijke verdeling van de lasten voor natuurbescherming kunnen leiden. Dit verantwoordt een spreiding van de lasten over de hele gemeenschap. In het internationaal recht is een dergelijke bijsturing voorzien in de Habitatrichtlijn waarin de regeling voor communautaire co-financiering is genomen vanuit billijkheidsoverwegingen. De aanhef van de richtlijn stelt dat het nemen van de maatregelen voor het behoud van prioritaire habitats en soorten van communautair belang een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de lidstaten is, dat dit voor

[120] Art. 1.2.1., § 2, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[121] Art. 2, § 2 b, OSPAR-Verdrag.
[122] Ook in andere verdragen wordt het beginsel dat de vervuiler betaalt, gekoppeld aan de kosten ter voorkoming, controle en vermindering van verontreiniging (cf. art. 2, § 5, b, Verdrag bescherming grensoverschrijdende waterlopen; art. 3, § 2, d, Maas- en Schelde-Verdragen).
[123] Art. 2, § 1, a, OSPAR-Verdrag.
[124] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 210 (1997).
[125] Art. 4, § 5, Wet mariene milieu.
[126] Cf. hoofdstuk IX, Wet mariene milieu.
[127] Cf. art. 28, § 2 en 29, § 2, Wet mariene milieu.
[128] Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 3.
[129] Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998, 2.1.
[130] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 208-210 (2000).

sommige lidstaten tot buitensporige financiële lasten kan leiden aangezien de habitats en soorten ongelijkmatig over de Gemeenschap zijn verspreid en het beginsel dat de vervuiler betaalt in het speciale geval van natuurbescherming maar in beperkte mate kan worden toegepast.

2.9. HERSTELBEGINSEL

Het herstelbeginsel impliceert dat bij schade, het milieu in de mate van het mogelijke wordt hersteld in zijn oorspronkelijke toestand[131]. Het herstelbeginsel wordt expliciet opgenomen en gedefinieerd in de Wet ter bescherming van het mariene milieu[132]. Dit beginsel vloeit voort uit de verplichting van art. 2 van het OSPAR-Verdrag waarin aan de verdragspartijen wordt opgelegd om, indien haalbaar, de mariene gebieden die nadelig werden beïnvloed, te herstellen. Het herstelbeginsel van de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt verder geconcretiseerd in hoofdstuk IX van de wet inzake herstel van schade en milieuverstoring.

De verplichting tot herstel is ook terug te vinden in andere natuurbehoudsverdragen, zoals het Biodiversiteitsverdrag[133]. De Habitatrichtlijn neemt het herstel op in de definitie van instandhouding[134]. Dit is ook het geval voor de definitie van bescherming in de Wet ter bescherming van het mariene milieu[135] en in de definitie van natuurbehoud in het Decreet natuurbehoud[136]. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu en in het Decreet natuurbehoud wordt in verschillende bepalingen opgeroepen tot het nemen van herstelmaatregelen[137]. In de Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie wordt expliciet het herstelbeginsel erkend[138].

Aansluitend bij het herstelbeginsel is het beginsel van de ecologische compensatie. Het beginsel van de ecologische compensatie betekent dat schadelijke effecten en aantastingen, voor zover ze niet kunnen worden vermeden, teniet worden gedaan door kwalitatief en kwantitatief evenwichtige maatregelen die voorzien in mogelijkheden voor vervanging en herstel van natuur[139]. Dit betekent dat natuur die verloren gaat, gecompenseerd moet worden[140]. Dit beginsel is een concretisering van de zorgplicht[141]: het vult deze plicht aan. Het beginsel van de ecologische compensatie is immers van toepassing in de mate dat niet voldaan kan worden aan het principe dat schade aan natuurwaarden zoveel mogelijk dient voorkomen te worden. Indien toch een schadelijke ingreep moet plaatsvinden, zullen er maatregelen moeten worden genomen om de schade te herstellen. Het uitgangspunt daarbij is dat er geen netto verlies van natuurwaarden optreedt[142]. De mogelijkheden van ecologische compensatie en herstel mogen echter niet worden misbruikt bij de

---

[131] Definitie afgeleid uit de definitie van art. 4, § 6 van de Wet mariene milieu.

[132] Art. 4, § 6, Wet mariene milieu: "*Het herstelbeginsel impliceert dat bij schade of milieuverstoring in de zeegebieden het mariene milieu in de mate van het mogelijke wordt hersteld in zijn oorspronkelijke toestand*".

[133] Art. 8, f, Biodiversiteitsverdrag: Elke verdragsluitende partij dient, voor zover mogelijk en passend "*aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en te herstellen en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen, onder andere door middel van het ontwikkelen en uitvoeren van plannen en andere beheersstrategieën*".

[134] Art. 1, a, Habitatrichtlijn.

[135] Art. 2, 3°, Wet mariene milieu.

[136] Art. 2, 10°, Wet mariene milieu.

[137] Zie onder meer in de Wet mariene milieu art. 3 (algemene doelstellingen), art. 9, § 1 (maatregelen in gerichte mariene reservaten); in het Decreet natuurbehoud art. 6 (doelstellingen), art. 13, § 1, 1° (algemene natuurbehoudsmaatregelen), art. 18 en art. 25, § 1 (maatregelen in het VEN), art. 51, § 1 (soortenbescherming).

[138] Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie, 2.4., 7: "*The Principle of Restoration and (Re)Creation: where possible biological and landscape diversity should be restored and/or (re)created if it can be demonstrated by reference studies that the original state could be re-established where practicable, and thereby adopting measures for the recovery and rehabilitation of threatened species and for their reintroduction into their habitat under appropriate conditions.*"

[139] Omzendbrief LNM/98/01 van 10 november 1998, 2.1.

[140] KAYAERTS, B., *o.c.*, 22 (1999).

[141] Zie hoofdstuk 8 over de zorgplicht.

[142] Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998, 3.2.1.

belangenafweging om schadelijke ingrepen in de natuur toch toe te laten. Het is pas nadat er schade is ontstaan aan de natuur of nadat er in de belangenafweging werd geopteerd om ingrepen in de natuur toe te laten, dat ecologische compensatie ter sprake kan komen. Het gevaar dat ecologische compensatie als een achterpoortje wordt gezien om schadelijke ingrepen in de natuur toe te laten, is niet denkbeeldig.

De Habitatrichtlijn omvat een duidelijke toepassing van het beginsel van de ecologische compensatie in art. 6, § 4 en dit zowel voor de Habitatrichtijn- als de Vogelrichtlijngebieden. Ook het Ramsar-Verdrag past het beginsel van de ecologische compensatie toe[143]. De Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie neemt dit beginsel expliciet aan[144]. Het compensatiebeginsel wordt ook onrechtstreeks ingevoerd in het Decreet natuurbehoud: de Vlaamse regering kan richtlijnen geven voor herstelmaatregelen aan de natuur en voor compensatiemaatregelen[145]. In het geval van een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur veroorzaakt in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) worden kwantitatieve en/of kwalitatieve compensatiemaatregelen opgelegd aan de aanvrager[146]. Deze compenserende maatregelen in het VEN zijn verbonden aan de vergunning- of meldingsplichtige activiteiten binnen het VEN. Een uitbreiding van de toepassing van de compenserende maatregelen is wenselijk geacht. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat compenserende maatregelen alleen als laatste alternatief mogen gezien worden en dat het vermijden van schade aan de natuur, en vervolgens herstel *in situ* nog steeds de voorkeur verdienen[147].

3. Rechtsgevolgen van beginselen

Een beginsel krijgt een juridische draagwijdte indien het deel uitmaakt van het recht (als internationale gewoonterechtelijke regel, of neergelegd in een internationaal verdrag[148] of opgenomen in nationale wetgeving). De functies van beginselen zijn drievoudig[149]. De beginselen dienen ten eerste als een algemene ondersteuning voor het milieu- en natuurbeleid. Ten tweede kunnen ze als leidraad dienen bij de interpretatie van andere bepalingen inzake milieubeleid. Beginselen zijn niet alleen richtinggevend voor het milieubeleid, maar zijn ook richtinggevend voor het beleid op andere domeinen in het geval het integratiebeginsel is opgenomen in de wetgeving. Ten derde komen beginselen ook in aanmerking voor een rechterlijke toetsing als zij zijn opgenomen in een juridisch bindende tekst. De uitvoerende macht en lagere overheden zullen immers gebonden zijn door de beginselen. De wetgever zelf zal er maar door gebonden zijn in zover er geen afwijkende regelingen bestaan in andere wetgeving[150].

Beginselen kunnen niet alleen verplicht worden gesteld voor de overheid, maar kunnen ook soms expliciet als verplichting worden opgelegd aan de gebruikers van het milieu of de natuur. Dit is bijvoorbeeld expliciet het geval in de Wet ter bescherming van het mariene milieu, waarin de gebruikers en de overheid bij het uitvoeren van hun activiteiten rekening dienen te houden met het beginsel van preventief handelen, het voorzorgsbeginsel, het

---

[143] Art. 4, § 2, Ramsar-Verdrag; zie hoofdstuk 9.

[144] Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie, 2.4., 5: "*The Principle of Ecological Compensation: the harmful effects of physical changes in areas with high biological and landscape diversity value which cannot be avoided, must be balanced by compensatory conservation measures by the user.*"

[145] Art. 16, § 2, Decreet natuurbehoud.

[146] Art. 16, § 4, Decreet natuurbehoud.

[147] Zie KAYAERTS, B., *o.c.*, 23-27 (1999); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 200 (2000).

[148] Voor de wettelijke status van beginselen opgenomen in het internationaal recht, zie SANDS, P., "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles" in LANG, W. (Ed.), *Sustainable Development and International Law*, Londen, Graham&Trotman, 1995, 53-66, met commentaar van MANN, H., 67-72.

[149] Zie de Memorie van Toelichting bij het Decreet algemene bepalingen milieubeleid, *Gedr. St.*, Vl.R., 1994-1995, nr. 718/1, 24; zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 365 (1995); LARMUSEAU, I., *o.c.*, 25 (2000).

[150] Als voorbeeld hiervan geldt het Mestdecreet: door de vergoedingsregeling in deze wetgeving kan bezwaarlijk worden beantwoord aan het vervuiler betaalt beginsel (cf. VAN HOORICK, G., *o.c.*, 190 (2000)).

beginsel van duurzaam beheer, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het herstelbeginsel[151]. *De beginselen van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, zijn dus niet enkel beleidsbeginselen maar houden een directe verplichting in voor zowel de overheid als gebruikers van de zeegebieden.* Volgens F. Maes moet de overheid de milieubeginselen niet altijd toepassen en heeft deze een appreciatiemogelijkheid in concrete situaties. Dit wordt afgeleid uit de bewoordingen, de overheid "*zal rekening houden met*" de opgesomde milieubeginselen[152]. Volgens I. Larmuseau kan, bij extrapolatie, hieruit worden afgeleid dat dit ook geldt voor de gebruikers van de zee. In de tekst wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen overheid en gebruikers: voor beiden wordt gesteld dat zij "*rekening zullen houden*" met de genoemde beginselen. Volgens Larmuseau zou dit betekenen dat het bindend karakter, en dus ook de afdwingbaarheid van de beginselen, zelfs als een directe werkende bepaling, in essentie relatief gering is[153]. Het belang van het opnemen van de beginselen als algemene principes mag ons inziens echter niet worden onderschat. De tekst is duidelijk: zowel overheid en gebruikers *zullen* rekening houden met de beginselen. De appreciatievrijheid die daarbij aanleunt, is inherent aan de toepassing van dergelijke beginselen. Het zijn immers geen vast uitgewerkte rechtsregels, maar hebben een veeleer sturende werking. Het rigid toepassen van bijvoorbeeld het voorzorgsbeginsel zou kunnen leiden tot een volledige inactiviteit, wat ook niet de bedoeling kan zijn. De bewoordingen "*zullen rekening houden met*" doen echter geen afbreuk aan het bindend karakter van de beginselen.

De vraag rijst of ook de burger zich kan beroepen op beginselen. Aan het voorzorgsbeginsel zoals het is geformuleerd in het internationale en communautaire recht lijkt geen directe werking te kunnen worden toegekend. Burgers kunnen de beginselen niet in rechte oproepen tegenover de overheid, of in hun rechtsverhoudingen met andere burgers[154]. Anders is het met de beginselen die zijn opgenomen in het nationale recht. Deze beginselen zijn bindend voor de administratieve overheid en de lagere overheden. Verordeningen en administratieve beslissingen kunnen aan deze beginselen worden getoetst. Door het algemene karakter van de beginselen zullen enkel de zeer duidelijke schendingen ervan door de rechter te sanctioneren zijn[155]. De juiste draagwijdte van de beginselen zal dus pas ten volle tot uiting komen in beleidstoepassingen of in rechtspraak. In 1999 zijn er een aantal uitspraken geweest waarin er een toetsing was van het voorzorgsbeginsel. Een overzicht van deze rechtspraak werd gegeven door Larmuseau[156]. Gezien de recente inlassing van deze beginselen in de nationale wetgeving is het nog te vroeg om al een eenduidige

---

[151] Art. 4, § 1, Wet mariene milieu.

[152] MAES, F., *o.c.*, 274 (1999).

[153] LARMUSEAU, I., *o.c.*, 26 (2000).

[154] LAVRYSEN, L., "The Precautionary Principle in Belgian Jurisprudence: Unknown, Unloved?", *European Environmental Law Review* (75-82) 75 (1998); LARMUSEAU, I., *o.c.*, 24 (2000).

[155] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 365 (1995); DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 193-194 (1999); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 189 (2000); LARMUSEAU, I., *o.c.*, 25 (2000).

[156] LARMUSEAU, I., *o.c.*, 27-32 (2000). Het gaat meer bepaald over de volgende zaken: de huisvuilverbrandingsinstallatie van Drogenbos (schorsingsarresten van de Raad van State van 25 januari 1999, o.m. nr. 78.330 en nr. 78.340); de huisvuilverbrandingsinstallatie van Wilrijk (ISVAG-verbrandingsoven) (Voorz. Rb. Antwerpen, 2 februari 1999, *AJT* 807-815 (1998-99), met noot I. LARMUSEAU, "Het voorzorgsbeginsel niet langer een papieren tijger"); de omloop Terlamen-Zolder (R.v.St., 25 april 1999, nr. 80.018, in *TMR* 301-304 (1999)) en de hoogspanningslijn van CPTE (R.v.St., 20 augustus 1999, nr. 82.130). Uit dit overzicht van rechtspraak blijkt een duidelijke evolutie in de rechtspraak van de Raad van State: daar waar in het arrest van de huisvuilverbrandingsinstallatie de Raad van State de afdwingbare kracht van het voorzorgsbeginsel in vraag stelt, gaat de Raad in de zaken van de omloop Terlamen-Zolder en de hoogspanningslijn CPTE zich wel beroepen op het voorzorgsbeginsel, zij het onrechtstreeks. De schorsing van de betwiste besluiten wordt in beide gevallen immers gebaseerd op het grondwettelijk gewaarborgd recht op de bescherming van een gezond leefmilieu (art. 23, § 3, 4°, GW), maar waarbij het voorzorgsbeginsel als leidraad dienst doet bij de toepassing van dit grondrecht. In dit verband werd voorheen reeds door L. Lavrysen de vraag opgeworpen of in de rechtspraak niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt als hetgeen wordt begoogd door het voorzorgsbeginsel, door te refereren naar het grondwettelijk gewaarborgd recht op een gezond leefmilieu, en of met andere woorden het voorzorgsbeginsel vervat zit in het grondrecht? (LAVRYSEN, L., *o.c.*, 82 (1998)).

rechtspraak te hebben. Het belang is echter dat de beginselen worden opgenomen in de wetgeving en dat er een formele juridische grondslag voor bestaat.

II. NATUURBELEIDSPLANNING

1. ALGEMENE OMSCHRIJVING[157]

1.1. BETEKENIS

De milieu- en natuurbeleidsplanning maakt deel uit van de *milieuplanning*. *Onder milieuplanning wordt verstaan het geheel van activiteiten die erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen inzake het milieu*[158]. De milieuplanning bestaat uit het rapporteren over het milieu en het opstellen van een beleidsplan[159]. De rapportering van de natuur komt aan bod in afdeling III van dit hoofdstuk (inzake onderzoek en rapportering over de natuur). Hierna gaat het enkel over de *beleidsplanning*. Een *milieubeleidsplan* beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen[160]. Het *natuurbeleidsplan* vormt een onderdeel van het milieubeleidsplan[161]. Het milieubeleidsplan is ruimer en omvat alle aspecten van het milieubeleid.

De milieubeleidsplanning/natuurbeleidsplanning is een vrij recent instrument. Door het hanteren van de beleidsplanning wordt niet langer een beleid op een *ad hoc* basis gevoerd, maar kan worden gewerkt aan de hand van een beleidsvisie. In een beleidsplan kunnen volgende elementen voorkomen: een beschrijving van de bestaande toestand, de knelpunten in het beleid, het te voeren beleid (de inzet van de juridische, economische en andere instrumenten), de financiële implicaties voor het beleid, de gevolgen van het beleid en de concrete acties die moeten worden ondernomen ter verwezenlijking van het beleid.

Een beleidsplan kan zowel informatief zijn, indicatief als normatief. Enkel de normatieve beleidsplanning is bindend voor de overheid en/of de burger. De natuurbeleidsplanning kent verschillende functies. Van Hoorick onderscheidt volgende functies: de informatieve functie (beschrijving en analyse van de toestand van de natuur), de ondersteunende functie (de inventarisatie als basis voor het beleid), de sturende functie (planmatige inzet van instrumenten van het natuurbeleid en de ontwikkeling van een langetermijnvisie), de emancipatorische functie (bijdragen tot de ontwikkeling van het natuurbeleid als een volwaardige beleidssector) en de integrerende functie (integratie van het natuurbehoud in het overige beleid)[162]. Een natuurbeleidsplan kan volgende elementen omvatten: een beschrijving van de bestaande toestand van de natuur en een evaluatie van het gevoerde beleid[163]. Voorts wordt in een natuurbeleidsplan de gewenste toestand van de natuur omschreven (zoals de afbakening van een ecologisch netwerk, de natuurdoeltypen, ecosysteemvisies en gebiedsvisies). De vereiste maatregelen om de gewenste toestand van de natuur te bereiken, worden aangegeven[164].

1.2. ONDERSCHEID MET ANDERE PLANNEN

Natuurbeleidsplannen moeten worden onderscheiden van andere plannen, zoals ruimtelijke plannen, milieubeleidsplannen, beheersplannen, zoneringsplannen en de planning inzake duurzame ontwikkeling.

---

[157] Voor een grondige bespreking van de natuurbeleidsplanning, zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 347-386 (2000).
[158] Definitie van art. 2.1.1. van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid. Zie over het luik inzake de milieuplanning in dit decreet: LAVRYSEN, L., "Milieuplanning" in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 221-275.
[159] Cf. art. 2.1.2., Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid.
[160] Cf. Art. 2.1.7., Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid.
[161] Over de milieubeleidsplanning zie LAVRYSEN, L. en MAES, F., *o.c.*, 196-214 (1999).
[162] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 361-364 (2000).
[163] Zie infra bij rapportering over de natuur.
[164] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 369-379 (2000).

De *beheersplannen en zoneringsplannen* worden opgesteld voor een bepaald beschermd gebied en bevatten concrete maatregelen inzake de bescherming en het beheer van het gebied. Deze plannen komen aan bod in hoofdstuk 10.

Milieubeleidsplannen zijn, zoals eerder vermeld, ruimer dan de natuurbeleidsplannen en hebben betrekking op de beleidsplannen voor alle aspecten van het milieubeleid. Ook bij deze vorm van planning moet er een duidelijke link zijn met de natuurbeleidsplanning (in het bijzonder het vastleggen van bijzondere milieukwaliteitsnormen voor bepaalde kwetsbare gebieden). De milieubeleidsplanning in het Vlaamse Gewest wordt verder behandeld in 3.2.1. en, specifiek voor de kustzone, in 3.3.

Bij de *ruimtelijke plannen* zijn er twee soorten plannen: de ruimtelijke structuurplannen en de bestemmingsplannen[165]. Aangezien de ruimtelijke planning verband houdt met het gebiedsgericht beleid, komen de ruimtelijke plannen aan bod in hoofdstuk 9 over het gebiedsgericht beleid. Het is van belang dat er tussen de natuurbeleidsplannen en de ruimtelijke plannen een afstemming plaatsvindt.

Om het beleid inzake duurzame ontwikkeling te realiseren is er de *planning inzake duurzame ontwikkeling*. Een beleidsplan inzake duurzame ontwikkeling legt de maatregelen vast met het oog op de realisatie van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling. Het beoogt de doeltreffendheid en de interne samenhang van het beleid in deze materie te bevorderen. Zoals al bleek uit hoofdstuk 3 inzake de juridische begripsverduidelijking van natuurbehoud, omvat duurzame ontwikkeling nog andere aspecten dan natuurbehoud. Een beleidsplan inzake duurzame ontwikkeling kan weliswaar elementen omvatten die betrekking hebben op het natuurbeleid, maar kan niet louter worden beschouwd als een vorm van natuurbeleidsplanning.

1.3. RECHTSGROND EN RECHTSGEVOLGEN

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen natuurbeleidsplannen die zijn gebaseerd op een formele wettekst en andere plannen. *De formele grondslag kan zowel het internationaal als het nationaal recht zijn.* Zoals hierna zal blijken, zijn de internationale verplichtingen inzake natuurbeleidsplanning uiterst summier. Een formele juridische grondslag heeft als voordeel dat de overheid verplicht wordt een beleidsplan op te maken. Dit kan een impuls betekenen om een natuurbeleid te voeren, waarin wordt uitgegaan van een globale visie. Door een formele juridische basis kunnen rechtsgevolgen aan het beleidsplan worden gekoppeld. Doorgaans zal dit maar gaan over een gedeelte van de beleidsplanning (bindende bepalingen) en zal dit doorgaans enkel bindend zijn voor de overheid. Zo bepaalt het Decreet inzake de algemene bepalingen milieubeleid dat de bepalingen van het milieubeleidsplan indicatief zijn, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid[166]. Deze zijn dan enkel bindend ten aanzien van de overheid en niet ten aanzien van de burger.

Natuurbeleidsplannen kunnen ook worden opgemaakt zonder dat er een formele juridische basis voor is. Indien het beleidsplan niet werd goedgekeurd door de overheid, zal het voor de overheid zelf geen verplichtingen inhouden. In het Vlaamse Gewest was er al een vorm van natuurbeleidsplanning, vooraleer de rechtsgrond hiervoor was vastgelegd in het Decreet

[165] Over ruimtelijke planning zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 348-351 (2000).
[166] Art. 2.1.11, § 1, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.

natuurbehoud, met name door het *MINA-plan 2000*[167], dat verder werd geconcretiseerd in het *Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen*[168].

Alhoewel strikt gezien niet als een natuurbeleidsplan te beschouwen, wordt ook aan een vorm van planning gedaan in de *beleidsnota's of verklaringen* die worden afgelegd bij een nieuwe regeringsvorming. Deze beleidsnota's geven te kennen wat het geplande beleid zal zijn van de betrokken regering of minister. Deze vorm van planning heeft geen juridische grondslag en is niet bindend. Het is een loutere intentieverklaring met een politieke waarde.

Een ander voorbeeld van niet-formele planning situeert zich op gemeentelijk niveau met de *gemeentelijke milieubeleidnota's en de gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen* (GNOP's)[169]. Deze instrumenten vormen de uitvoering van de milieuconvenant tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten[170]. De gemeenten kunnen vrijwillig deze convenant afsluiten. De gemeente verbindt zich hierbij tot het uitvoeren van enkele acties van belang voor milieu en natuur. In ruil daarvoor ontvangt zij een financiële ondersteuning. Tot deze acties behoren de opstelling van een milieubeleidsnota en de opstelling van een GNOP[171].

2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE NATUURBELEIDSPLANNING

In het internationaal recht zijn er maar weinig verplichtingen terug te vinden inzake natuurbeleidsplanning. In de internationale instrumenten van toepassing in het mariene milieu komen er vrijwel geen expliciete verplichtingen voor inzake natuurbeleidsplannen. Het UNEP-protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee neemt een soortgelijke bepaling aan als het Biodiversiteitsverdrag voor wat de mariene en kustzonebiodiversiteit betreft: aan de verdragspartijen wordt opgelegd om strategieën, plannen en programma's voor het behoud van de biodiversiteit en het duurzaam gebruik van mariene en kustzone biologische

---

[167] KELCHTERMANS, T., *MINA-Plan 2000. Analyse en voorstellen voor een vernieuwd Vlaams milieu en natuurbeleid*, Brussel, 1989, 347 p. In het MINA-plan 2000 werd de toestand van milieu en natuur in Vlaanderen beschreven, de knelpunten, de krachtlijnen van het toekomstig beleid inzake milieu en natuur en voorstellen voor een vernieuwd milieu- en natuurbeleid voor de jaren '90.

[168] Zie KELCHTERMANS, T., *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990. Het Milieubeleidsplan voor Vlaanderen omvat een sectorale analyse en actieplannen. Het Natuurontwikkelingsplan omvat een beschrijving van de uitgangssituatie, voorstellen voor een vernieuwd natuurbeleid, het beleidsinstrumentarium en uitvoeringsprogramma's om dit beleid te realiseren. In dit natuurontwikkelingsplan werd een eerste aanzet gegeven tot de uitwerking van een ecologisch netwerk, de Groene Hoofdstructuur. Het ontbreken van enige formele juridische basis hiervoor, alsmede het felle protest door landbouwers, heeft echter tot gevolg gehad dat de Groene Hoofdstructuur niet werd gerealiseerd. Een nieuwe poging voor het uitwerken van een ecologisch netwerk wordt ondernomen door de uitwerking van de natuurlijke structuur, ditmaal in uitvoering van het Decreet natuurbehoud (zie hierover afdeling VI van hoofdstuk 9 inzake ecologische netwerken). Naast het gebiedsgericht beleid, omvat het Natuurontwikkelingsplan '90-95 nog voorstellen van maatregelen voor een ecologische milieukwaliteit, de bescherming van dier- en plantensoorten, de natuureducatie en het doelgroepenbeleid, de integratie en wisselwerking in het beleid.

[169] Het GNOP omschrijft het beleid van de gemeente voor haar grondgebied op het vlak van natuurbehoud. In het GNOP wordt achtereenvolgens een inventarisatie opgenomen van de natuurwaarden op het gemeentelijk grondgebied, een overzicht van de knelpunten, de doelstellingen voor het natuurbehoud en de actieplannen. Het opstellen van een GNOP moet aanleiding geven tot een meerjarenplanning met concrete projecten die elk jaar worden gepland en uitgevoerd. Voor de uitvoering van concrete projecten kan ook een financiële ondersteuning worden verkregen van de Vlaamse overheid (b.v. voor de aankoop van terreinen, voor de aanleg van kleine landschapselementen enz.) in uitvoering van optie 6 van het Milieuconvenant. Over de GNOP's, zie DE BIE, M., DE COSTER, M., SANNEN, K. en STULENS, W. (Red.), *Samen werken aan meer natuur in uw gemeente*, Brussel, Afdeling Natuur (AMINAL, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) en Natuurreservaten vzw, 1998, 22p.; DE BEULE, J., *Het gemeentelijk natuurontwikkelingsplan*, Snelschrift van Natuurreservaten vzw, Brussel, 1993/1, 15 p. en bijlagen; DE BLUST, G., VAN DEN BOSCH, J., VAN DIENDEREN, I. en VERCAMMEN, D., *Het Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan: een beleidsmatige, een regionale en een gemeentelijke benadering*, Kluwer Editorial, Ruimtelijke Planning, Katern 1, maart 1995, 5-35; AMINAL, *Handleiding houdende uitvoering van het Milieuconvenant. Gemeentelijke inventaris (art. 2), Gemeentelijk milieubeleidsplan (art. 3), Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan (art. 16)*, Brussel, september 1992, 64 p.

[170] Milieuconvenant 1992-1996, Milieuconvenant 1997-1999 en Milieuconvenant 2000-2001.

[171] Voor een goedgekeurd GNOP is een financiële ondersteuning voorzien van 500.000 fr.

rijkdommen aan te nemen en deze te integreren in het relevante sectorale en intersectorale beleid[172]. Voor de Noordzee zijn er echter geen verplichtingen inzake natuurbeleidsplannen.

Bij de instrumenten die van toepassing zijn op het land en de land/zee interactie is een verplichting tot het opstellen van een dergelijk plan alleen voorzien in meer recente instrumenten. Zo voorziet het Biodiversiteitsverdrag bij de algemene maatregelen dat de verdragspartijen, in overeenstemming met hun eigen omstandigheden en mogelijkheden, nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit dienen te ontwikkelen, of bestaande strategieën, plannen of programma's daartoe, aan te passen[173].

In vroegere natuurbehoudsinstrumenten is soms een bepaling weer te vinden inzake het uitwerken van een beleid inzake natuurbehoud. In het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa wordt aan de verdragspartijen opgelegd om de nodige maatregelen te nemen ter bevordering van een nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild levende voorkomende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus[174]. Dit stelt dus enkel een verplichting in tot het nemen van een beleid, niet tot het opstellen van een natuurbeleidsplan. Het Werelderfgoedverdrag voorziet ook in de verplichting voor het vaststellen van een beleid: de verdragspartijen dienen zoveel mogelijk, en voor zover de situatie in het land dit toelaat, te streven naar het vaststellen van een algemeen beleid gericht op het geven van een functie aan het natuurlijk en cultureel erfgoed in het leven van de gemeenschap en naar het integreren van de bescherming van dat erfgoed in de programma's voor algemene planning[175].

Het internationaal natuurbehoudsrecht biedt dus maar weinig concrete verplichtingen voor de verdragspartijen om aan natuurbeleidsplanning te doen en biedt op dit vlak weinig of geen ondersteuning voor het nationaal natuurbeleid. Wel worden in het kader van de conferenties van de verdragspartijen beleidsplannen opgesteld die de werking van het desbetreffende verdrag verder gaan plannen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het strategisch plan bij het Ramsar-Verdrag[176].

3. NATIONALE NATUURBELEIDSPLANNING

3.1. FEDERALE WETGEVING INZAKE NATUURBELEIDSPLANNING

Op federaal niveau is er strikt genomen geen wettelijke bepaling inzake natuurbeleidsplanning. Zoals voorheen al opgemerkt, kan de planning inzake duurzame ontwikkeling ook elementen van het natuurbeleid omvatten. *De grondslag voor de planning inzake duurzame ontwikkeling wordt geboden door de federale Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.* Een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling wordt om de vier jaar opgemaakt op basis van het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling[177]. Het plan is gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21 en legt de te nemen maatregelen vast op federaal niveau met het oog op de realisatie van de doelstellingen. Het beoogt de doeltreffendheid en de interne samenhang van het beleid in deze materie te bevorderen. Het houdt rekening met de ontwikkelingen op lange termijn. Het plan omvat ook een actieplan dat modaliteiten vaststelt om het uit te voeren. In het plan dienen minstens volgende aspecten behandeld te worden:

---

[172] Art. 3, § 4, Barcelona-Protocol.
[173] Art. 6, a, Biodiversiteitsverdrag.
[174] Art. 3, § 1, Verdrag van Bern.
[175] Art. 5, a, Werelderfgoedverdrag.
[176] Strategic plan 1997-2002, aangenomen op de 6de vergadering van de conferentie van de verdragspartijen (Brisbane, Australië, 19-27 maart 1996); zie ook hoofdstuk 6.
[177] Zie infra bij rapportering.

- de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van de samenleving;
- de aanduiding van de gebieden waarin de kwaliteit van de samenleving bijzondere maatregelen behoeft;
- de samenhang tussen de verschillende onderdelen;
- de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om de doelstellingen te verwezenlijken en de prioriteiten die daarbij gelden;
- de te verwachten financiële, economische, sociale en ecologische gevolgen van het te voeren beleid gericht op duurzame ontwikkeling[178].

Inzake rechtsgevolgen wordt in de wet niets bepaald over het al dan niet bindend karakter van het plan. In het voorontwerp van plan wordt hierover verduidelijkt dat het plan geen juridische bindende tekst is die onmiddellijk van kracht wordt. Het is veeleer een specifieke verklaring waarbij de regering zich politiek engageert om dit plan binnen de vastgestelde timing uit te voeren via de nodige wetten, besluiten en andere acties[179]. De wet stelt wel de procedure vast voor de opstelling van het plan en het openbaar onderzoek dat daaraan is gekoppeld[180]. De procedure voor het openbaar onderzoek werd verder uitgewerkt in het KB van 9 januari 2000[181]. Het plan wordt vastgesteld door de Koning bij in de Ministerraad overlegd besluit. Het plan wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad[182]. Momenteel is een eerste voorontwerp van plan klaar[183]. Dit voorontwerp maakt het voorwerp uit van een openbaar onderzoek. Dit openbaar onderzoek heeft gelopen tot 31 maart 2000. Het plan omvat aspecten zoals consumptiepatronen en productiewijzen, armoede en sociale uitsluiting, landbouw, mariene milieu en biodiversiteit, energie, vervoer, ozon en klimaatswijziging. Over het luik inzake het mariene milieu wordt verder ingegaan in 3.3.

3.2. VLAAMSE WETGEVING INZAKE NATUURBELEIDSPLANNING

3.2.1. MILIEUBELEIDSPLAN

De formele grondslag voor de milieubeleidplanning is te vinden in het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid. Het decreet voorziet een milieubeleidsplanning op drie niveaus (Vlaams Gewest, provinciaal en gemeentelijk niveau)[184]. Enkel het *gewestelijk milieubeleidsplan* is verplicht. Een gewestelijk milieubeleidsplan wordt om de vijf jaar opgesteld met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu. Het plan beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen. Het milieubeleidsplan wordt opgesteld op basis van het milieurapport[185]. Het plan moet rekening houden met de doelstellingen en beginselen van het decreet, de te verwachten financiële, sociaal-economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid, de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn. Het plan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest en door de provincies en gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang dient te worden gevoerd. Het milieubeleidsplan omvat een actieplan, met daarin de volgende punten:

- de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu en de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen en de termijnen waarbinnen ze dienen te worden bereikt;

---

[178] Art. 3, Wet duurzame ontwikkeling.
[179] Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, V; zie infra voor de referentie naar dit plan.
[180] Cf. art 4, Wet duurzame ontwikkeling.
[181] KB van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, *BS* 14 januari 2000.
[182] Art. 5, § 1, Wet duurzame ontwikkeling.
[183] Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, *Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikeling 2000-2003*, Brussel, 116p.; te raadplegen op het internet http://www.icdo.fgov.be.
[184] Zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 367-372 (1995).
[185] Zie infra afdeling III inzake rapportering.

- de aanduiding van de gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of onderdelen daarvan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft;
- de daartoe vereiste beperking van milieubelasting, sanering of herstel van het milieu;
- de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om deze doelstellingen te bereiken en de prioriteiten hierbij[186].

Net zoals voor het plan inzake duurzame ontwikkeling, wordt voor het milieubeleidsplan een openbaar onderzoek voorzien[187]. Het plan wordt vastgesteld door de Vlaamse regering bij een met redenen omkleed besluit en wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad[188]. In tegenstelling tot het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling omvat het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid wel een expliciete bepaling over de rechtsgevolgen ervan. De bepalingen van het plan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid. De bepalingen zijn bindend voor de diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu[189].

Naast het milieubeleidsplan is er voorts ook het *gewestelijk milieujaarprogramma*: dit programma wordt opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan. Dit programma omvat een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan, van uitvoering van de Europese en internationale milieuwetgeving; een opgave van de door het Vlaamse Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten ter uitvoering van het milieubeleidsplan; een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan en een lijst van alle geplande en lopende onderzoeken en herstelprogramma's [190].

Een eerste milieubeleidsplan in uitvoering van het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid is het MINA-plan 2 (het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001). Dit plan werd vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 1997[191]. De samenhang tussen het milieubeleidsplan en de natuur wordt expliciet bepaald in dit plan. Het plan stelt hierover dat de natuur een essentiële plaats bekleedt in het plan. De maatregelen die in dit plan worden voorgesteld, gaan zoveel mogelijk uit van de samenhang tussen milieu en natuur[192]. In het plan wordt gewerkt aan de hand van milieuthema's. Enkele belangrijke thema's voor de natuur zijn de versnippering en het verlies aan biodiversiteit. Bij het thema verlies aan biodiversiteit wordt inzake het behoud, de bescherming, herstel, ontwikkeling en beheer van de natuur en het natuurlijk milieu uitgegaan van bijzondere natuurkwaliteiten, waarbij de aandacht gaat naar ecosystemen, vegetatietypes of soorten. *Om te weten waar welke maatregelen moeten worden genomen, zal eerst een omschrijving van de natuurdoelen worden gegeven. Natuurdoelen* geven aan, op welk type natuur en op welke soorten de aandacht moet worden gericht. Een *natuurtype* is een combinatie van biotische en abiotische kenmerken op een begrensde ruimtelijke schaal. Bij de beschrijving van de verschillende natuurtypes moet aandacht worden besteed aan de gewenste soortensamenstelling en structuur, waaronder ook de vereiste oppervlakte en de noodzakelijke milieuvoorwaarden. *Een beschrijving van de natuurdoelen moet aanleiding geven tot de afbakening van de natuurlijke structuur, een visievorming (gebiedsvisies en ecosysteemvisies) en de uitvoering*

[186] Art. 2.1.7, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[187] Cf. art. 2.1.9, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[188] Cf. art. 2.1.10, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[189] Art. 2.1.11, § 1, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[190] Art. 2.1.13, Decreet algemene bepalingen milieubeleid.
[191] B.Vl.Reg. van 8 juli 1997 houdende vaststelling van het milieubeleidsplan overeenkomstig artikel 2.1.10, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 januari 1998. Voor de tekst van het plan zie *MINA-plan 2. Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, Brussel, AMINAL, 1997, 256 p.
[192] *MINA-plan 2. Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, 4.

hiervan. De visievorming moet inzicht verschaffen in welke functies een gebied kan vervullen. De visie moet weergeven welke de gewenste natuurtypen en aandachtssoorten zijn en wat de wijze is waarop de natuurdoelen bereikt kunnen worden. De *gebiedsvisies* hebben betrekking op een bepaald afgebakend gebied zoals een natuurreservaat of een internationaal beschermde gebiedscategorie, zoals de Vogelrichtlijngebieden. Een *ecosysteemvisie* heeft betrekking op een bepaald ecosysteem (zoals de kustzone of een rivierbekken). De uitvoering bestaat uit de bescherming (door reservaatvorming), de verwerving, het beheer van het ecologisch netwerk, de ecologische infrastructuur, de natuurgerichte normstelling (maatregelen inzake ecologische kwaliteit). In het milieubeleidsplan wordt ook aandacht besteed aan de bevordering van het duurzame gebruik van de componenten van biodiversiteit en de inschakeling in Europese en internationale initiatieven tot behoud en ontwikkeling van de mondiale diversiteit.

Het luik over het gebiedsgericht milieubeleid is ook van bijzonder belang voor het natuurbehoud. Hierna wordt niet ingegaan op de inhoud van dit plan. Verder wordt wel gekeken in hoever het plan van belang is voor de kustzone.

3.2.2. NATUURBELEIDSPLAN

Door het Decreet natuurbehoud wordt voor de natuurbeleidsplanning een expliciete wettelijke grondslag geboden. Dit is een algemeen plan dat door de Vlaamse regering moet worden opgesteld voor het natuurbehoud. *Het natuurbeleidsplan is een actieplan en kadert in het milieubeleidsplan* bedoeld in art. 2.1.7 en 2.1.11 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid[193]. Een eerste natuurbeleidsplan kan worden verwacht in 2000[194]. In tegenstelling tot de milieubeleidsplanning, wordt in het Decreet natuurbehoud enkel de gewestelijke natuurbeleidsplanning voorzien.

Het decreet omvat specifieke bepalingen over de inhoud van het natuurbeleidsplan. *Het natuurbeleidsplan omvat diverse deelplannen. Een eerste is een deelplan voor het gebiedsgericht beleid*. Dit omvat een nadere uitwerking van het gebiedsgericht beleid dat wordt ingebracht in het kader van het ruimtelijk beleid[195]. Luidens het Decreet natuurbehoud omvat het deelplan inzake het gebiedsgericht beleid tevens een invulling van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON)[196].

---

[193] Art. 11, § 1, Decreet natuurbehoud.

[194] Cf. nieuwsbrief van de Afdeling Natuur, *Natuur daar zorgen wij voor*, jaargang 2, nummer 5, 3 (november-december 1999).

[195] Hierdoor wordt in het Decreet natuurbehoud expliciet de link gelegd tussen de natuurbeleidsplanning en de ruimtelijke structuurplanning. Deze afstemming is inmiddels gebeurd: de kwantitatieve oppervlaktedoelstellingen voor de afbakening van het VEN en IVON uit het Decreet natuurbehoud zijn dezelfde als deze uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

[196] Art.11, § 2, 1°, Decreet natuurbehoud. Het feit dat naast de afbakening van het VEN en het IVON in het natuurbeleidsplan, ook een afzonderlijke procedure tot afbakening in het decreet wordt voorzien en het VEN en IVON als aparte gebiedscategorieën in het leven worden geroepen, leidt tot kritiek. Van Hoorick betwijfelt of het in leven roepen van de gebiedscategorieën van VEN en IVON wel nodig was. Hij pleit ervoor om deze afbakening van de gewenste structuur enkel te behouden in de natuurbeleidsplanning en niet als afzonderlijke gebiedscategorieën. De afbakening in de beleidsplanning heeft tot gevolg dat er geen rechtsgevolgen uit voortvloeien voor de burger. De afbakening ervan in de natuurbeleidsplanning geeft enkel te kennen waar de overheid een gebiedsgericht beleid wil voeren. Voor de verwezenlijking ervan kunnen de bestaande instrumenten (zoals verwerving en reservaatvorming) worden ingezet. Van Hoorick wijst op de gevaren die verbonden zijn aan de instelling van aparte gebiedscategorieën van VEN en IVON: er zijn verschillende cumulatieve procedures voor de afbakening (in het deelplan van het natuurbeleidsplan en in de afzonderlijke procedures voor de afbakening). De rechtsgevolgen die concreet zijn gekoppeld aan de nieuwe gebiedscategorieën lijken voor hem hun doel voorbij te schieten, in het bijzonder gelet op de vergaande uitzonderingen voor de landbouw. Het verband met de natuurbeleidsplanning is zoek: het dynamisch en veranderend karakter van de natuur en het landschap maken juist de beleidsplanning een geschikt instrument. Hij pleit voor een aanpassing van de bestaande instrumenten voor het verwezenlijken van het natuurbehoud, veeleer dan voor het creëren van nieuwe instrumenten (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 373-375 (2000)).

Een tweede deelplan van het natuurbeleidsplan is een plan met betrekking tot de relatie tussen natuurdoelstellingen en milieukwaliteit in het VEN en in de groen-, park-, buffer- en bosgebieden van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarin de doelstellingen, maatregelen en, indien nodig, bijzondere milieukwaliteitsnormen worden vastgelegd die betrekking hebben op de chemische, fysische, morfologische en hydrologische kenmerken van het natuurlijk milieu in relatie tot de natuurdoeltypen[197]. Hierdoor wordt in het Decreet natuurbehoud een expliciete link gelegd naar de algemene milieubeleidsplanning. In het Decreet algemene bepalingen milieubeleid wordt eveneens deze link voorzien: daarin wordt immers vastgesteld dat het milieubeleidsplan de aanduiding van gebieden omvat waarin de kwaliteit van het milieu of van één of meer onderdelen ervan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft[198].

Een derde deelplan is het plan voor het behoud van soorten waarin de doelstellingen en de maatregelen inzake de bescherming van levende organismen worden vastgelegd. In dit deelplan kunnen soortenbeschermingsplannen worden opgenomen met aanwijzing van de gebieden waarin deze van toepassing zijn[199]. De laatste deelplannen zijn het *deelplan voor het doelgroepenbeleid*, waarin de aard van de doelgroepen wordt bepaald en de daarop betrekking hebbende doelstellingen, de initiatieven inzake educatie en voorlichting en de stimulerende maatregelen en het *deelplan met betrekking tot de ondersteuning van de provinciale en lokale overheden*[200].

De Vlaamse regering bepaalt de delen van het natuurbeleidsplan die bindend zijn voor de administratieve overheid[201]. Behalve voorlegging aan de organen die worden genoemd in het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid, moet krachtens het Decreet natuurbehoud, het natuurbeleidsplan worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor het Natuurbehoud[202].

3.3. Toepassing van de natuurbeleidsplanning op het mariene en kustzonemilieu

De Wet ter bescherming van het mariene milieu voorziet geen verplichting tot het opmaken van een natuurbeleidsplan. Noch in het federaal regeerakkoord van 7 juli 1999, of de federale regeringsverklaring van 14 juli 1999 en de federale beleidsverklaring van 12 oktober 1999 wordt melding gemaakt van het kustzonebeheer of de bescherming van het mariene milieu.

Beleidsplanning voor het mariene milieu gebeurt wel in het kader van de planning inzake duurzame ontwikkeling. Het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling omvat een hoofdstuk over het beleid ter bescherming en beheer van het mariene milieu. Het actieplan omvat strategische doelstellingen en het te voeren beleid en maatregelen. Bij de strategische doelstellingen wordt uitgegaan van de internationale verplichtingen die België heeft aangegaan. Daartoe behoort onder meer het bewaren van de mariene biodiversiteit, het beschermen van bedreigde diersoorten en het opnieuw invoeren van verdwenen diersoorten. Het voorontwerp refereert hiervoor naar het Biodiversiteitsverdrag, het CITES-Verdrag, het Verdrag van Ramsar, en de OSPAR-strategie inzake biodiversiteit, alsook naar de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Enkele belangrijke instrumenten, zoals het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn, en in het bijzonder de EG-natuurbehoudsrichtlijnen, ontbreken. Bij het beleid en de te nemen maatregelen wordt inzake natuurbehoud gewezen op de Wet ter bescherming van het mariene milieu en de vereiste uitvoeringsbesluiten hierbij. Een planning om deze besluiten uit te werken, zal worden

[197] Art. 11, § 2, 2°, Decreet natuurbehoud.
[198] Art. 2.1.7., § 3, 2°, Decreet natuurbehoud.
[199] Art. 11, § 2, 3°, Decreet natuurbehoud.
[200] Art. 11, § 2, 4° en 5°, Decreet natuurbehoud.
[201] Art. 11, § 1, Decreet natuurbehoud.
[202] Art. 12, Decreet natuurbehoud.

goedgekeurd. Het gaat om onder meer de volgende besluiten: het instellen van beschermde gebieden, de bescherming van diersoorten, de reglementering inzake de milieueffectrapportage, de uitwerking van het vergunningensysteem. De oprichting van beschermde mariene zones en het opstellen van beheersplannen voor die zones zullen prioritaire maatregelen zijn[203]. Het voorontwerp stelt tevens een versterking van de coördinatiemechanismen tussen de federale overheid en de gewesten voor. Dit is tweevoudig: enerzijds zal een coördinatiemechanisme tussen de federale diensten onderling, de bestaande mechanismen tussen de federale overheid en de gewesten aanvullen. Anderzijds wordt in het plan vastgesteld dat het ontwerp samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest voor een geïntegreerd kustzonebeheer snel zal afgerond zijn. Er wordt echter niet expliciet melding gemaakt van een stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer.

Beleidsplanning voor het landgedeelte van de kustzone kan ook een onderdeel vormen van de algemene natuurbeleidsplanning in de Vlaamse wetgeving. Er bestaat weliswaar geen specifieke verplichting voor natuurbeleidsplanning in de kustzone, maar de natuurbeleidsplanning voor de kustzone maakt deel uit van de algemene natuurbeleidsplanning. *De vraag is of er in de bestaande beleidsplannen bijzondere aandacht gaat naar de kust.* Het *Natuurontwikkelingsplan '90-95* besteed geen specifieke aandacht aan de kustzone. Bij de beschrijving van de actuele situatie blijkt dat er ook bij soorten die voorkomen in de kustzone een achteruitgang vast te stellen is. Zo zijn er in schorren, brakke wateren en contactmilieus zout-zoet van de verschillende hogere plantensoorten (32 soorten), al 7 verdwenen en 19 bedreigd[204]. Soorten als de gewone zeehond, de tuimelaar en de bruinvis worden opgegeven als vermoedelijk uitgestorven of uitermate zeldzaam. Bij de uitwerking van het gebiedsgericht beleid (Groene Hoofdstructuur) wordt vooropgesteld om alle overblijvende duingebieden op te nemen bij de natuurkerngebieden.

Er is evenmin sprake van een specifiek beleid ten aanzien van de kustzone in het *Milieubeleidsplan 1997-2001*. Niettemin zijn er daarin al meer aanknopingspunten. De beleidslijnen en acties die worden vooropgesteld in het milieubeleidsplan gelden uiteraard voor het hele Vlaamse Gewest, met inbegrip van de kustzone. De acties inzake natuurbehoud zijn ook daar van toepassing. Specifiek voor de kustzone is er in het *luik over verlies aan biodiversiteit*[205] een verwijzing naar het Duinendecreet als belangrijke stap naar de bescherming van het kustecosysteem. Bij het behoud, de bescherming, het herstel de ontwikkeling en het beheer van de natuur en het natuurlijk milieu wordt uitgegaan van bijzondere natuurkwaliteiten, waarbij de aandacht gaat naar ecosystemen zoals de kust. Bij de inschakeling in Europese en internationale initiatieven tot behoud en ontwikkeling van de mondiale diversiteit, wordt gewezen op het belang van de grensoverschrijdende natuurgebieden. De grensoverschrijdende initiatieven voor de inrichting en het beheer van grote entiteiten natuur zullen worden versterkt. Voorbeelden die hiervan worden gegeven zijn het Schelde-estuarium en de kustduinen.

Specifieke aandacht voor de kuststreek is opgenomen in het *luik over het gebiedsgericht beleid* van het Milieubeleidsplan 1997-2001. Het Milieubeleidsplan stelt hierover dat de kuststreek een aantal specifieke milieuproblemen kent, zoals waterverontreiniging, recreatiedruk, hoog waterverbruik en afvalaanbod in toeristische periodes, en toenemende versnippering. Het plan wijst ook op de belangrijke waarden die onder druk staan (open ruimte in het algemeen en de specifieke kustmilieus in het bijzonder). Er wordt in het plan gewezen op de stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer die werd opgericht in 1995. De stuurgroep stelde de opmaak van een ecosysteemvisie en een globaal

[203] Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, 39.
[204] KELCHTERMANS, T., *o.c.*, deel II. Natuurontwikkelingsplan 90-95, 8, 17 (1990).
[205] Cf. *MINA-plan 2. Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, 127-140.

watervoorzieningsplan in het vooruitzicht. Een ecosysteemvisie werd inmiddels uitgewerkt. Zoals er vroeger al werd op gewezen, mist deze stuurgroep vooralsnog een formele rechtsgrond. In het plan wordt ook gewezen op de ruimtelijke structuurplanning: het stedelijk netwerk kust is een onderdeel van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Er wordt ook gewezen op het ontwerp provinciaal structuurplan voor de kustzone. De doelstelling in het milieubeleidsplan is het nagaan hoe de resultaten van de ecosysteemvisie kunnen passen in de ruimtelijke planvorming (vertaling van de ecosysteemvisie naar ruimtelijke voorwaarden) en in de planvorming voor milieu (vertaling van de ecosysteemvisie naar bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen). Voorts wordt als doelstelling gesteld, om in overleg met betrokkenen, een gezamenlijke visie en een plan van aanpak uit te werken[206].

Ook de beleidsnota van de Vlaamse minister van leefmilieu van 1999, besteed bijzondere aandacht aan de kustzone[207]. In het luik inzake kustzonebeheer wordt gewezen op het specifieke belang van de natuurwaarden van de kustzone die verbonden zijn aan de nabijheid en de invloed van de zee. De natuur aan de kustzone staat onder bijzonder hoge druk van de verstedelijking en de recreatie, de uitbreiding van havens en industrie en de intensivering van de landbouw. Er wordt in de nota gewezen op de stappen die reeds zijn gezet inzake kustzonebeheer: de duinendecreten, de uitwerking van een ecosysteemvisie voor de kust als referentiekader voor het beheer en gebruik van strand, slik, schor en duin, en de oprichting van een bijzondere post op het MINA-fonds ter bekostiging van de aankoop van de kustduinen. Dat dit echter maar een eerste aanzet vormt, blijkt uit de knelpunten die worden genoemd in de beleidsnota: het grootste gedeelte van de beschermde duinen zijn nog particuliere eigendom, krijgen geen aangepast beheer, de vegetatie wordt vertrappeld door recreanten en verdrogen onder invloed van grondwaterwinning. De weidevogelgebieden en zilte graslanden en de maritieme polders worden bedreigd door landbouw en de uitbreiding van havenactiviteiten en industrie. Op twee reservaten na, genieten de meeste stranden langs de kust geen enkele planologische of andere bescherming. Ook de duin-polderovergangszones zijn vaak ontoereikend juridisch beschermd. Het te realiseren beleid inzake kustzonebeheer omvat volgens de beleidsnota volgende punten:

- Een nog betere afstemming van het Vlaamse, gewestelijke en federaal beleid inzake bescherming van natuur en leefmilieu aan de kust, zowel op het land als op zee, alsook de integratie van de facetten leefmilieu en natuur in alle aan de kust actieve maatschappelijke factoren (openbare werken, ruimtelijke ordening, toerisme, watervoorziening, landbouw, bosbouw enz.) door een goed gestructureerd en volgehouden overleg tussen alle bevoegde ministers en administraties in een stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer;
- De voortzetting van de verwerving van de kustduin- en duin-polderovergangsgebieden door de Vlaamse overheid;
- De uitwerking van een geïntegreerd watervoorzienings- en natuurontwikkelingsplan voor de Vlaamse kust met als doelstellingen de afbouw van de grondwaterwinning in de kustduinen en de uitbouw van een duurzaam watergebruik en -voorziening;
- De afbakening en uitbouw van integrale kustreservaten (gebieden die alle zones van het kustecosysteem omvatten, van zandbanken in de ondiepe zee, over strand en duinen tot polders);
- Het vrijwaren van de natuurwaarden in de maritieme polders door de uitwerking van een ecosysteemvisie als referentiekader voor beheer en gebruik, door de actieve implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en door groene gewestplanwijzigingen;
- Het aangaan van samenwerkingsakkoorden met Frankrijk en Nederland voor de bescherming en het beheer van grensoverschrijdende natuurcomplexen zoals enerzijds de kustduinen tussen Duinkerken en Lombardzijde en anderzijds de Zwinstreek.

---

[206] *MINA-plan 2. Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, 175-176.
[207] Beleidsnota leefmilieu, punt 5.5.7, blz. 81-82.

In vergelijking met het eerste natuurontwikkelingsplan '90-95 gaat er in het MINA-plan 2 toch al wat ruimere aandacht naar de specifieke problemen van de kustzone. De milieubeleidsnota van de minister van leefmilieu van 1999 gaat daarin nog een stap verder. Deze milieubeleidsnota is het meest concreet uitgewerkt en omvat een duidelijke visie op het kustzonebeheer. In al deze instrumenten gaat het over het landgedeelte van de kustzone. Enkel in de beleidsnota wordt ook gewezen op de link naar de mariene component van de kustzone.

Uitgaande van een ecosysteemvisie, zou een natuurbeleidsplan voor de kustzone logischerwijze moeten betrekking hebben op de volledige kustzone, met inbegrip van een mariene en een landcomponent. Het is slechts in een gezamenlijk natuurbeleidsplan of een plan waarbij rekening wordt gehouden met het andere gedeelte van de kustzone dat een integraal beleid inzake natuurbehoud in de kustzone kan worden bereikt. Een dergelijk plan kan ingaan op aspecten zoals het instellen van integrale kustreservaten (waar zijn dergelijke reservaten gewenst, waar zijn dergelijke reservaten mogelijk, hoe kunnen de instrumenten van de respectieve overheden worden ingezet om deze integrale reservaten te realiseren?) Een integraal natuurbeleidsplan voor de kustzone kan ook een soortenbeschermingsbeleid omvatten voor soorten die voorkomen in de kustzone. In België bestaat er geen formele rechtsgrond voor een geïntegreerd natuurbeleidsplan in de kustzone. Voor zowel het mariene gedeelte als het landgedeelte van de kustzone bestaat een afzonderlijke beleidsplanning. De beleidsplanning voor het mariene gedeelte is terug te vinden in het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. Voor het landgedeelte maakt de beleidsplanning voor de kustzone onderdeel uit van het natuurbeleidsplan. Zowel in het federaal plan als in de beleidsnota van de Vlaamse minister van leefmilieu wordt gepleit voor een geïntegreerd kustzonebeheer (door een samenwerkingsakkoord). Er ontbreekt echter enige afstemming in beide planningsinstrumenten. Het federaal plan moet wel worden meegedeeld aan de regeringen van gewesten en gemeenschappen[208]. Een loutere mededeling garandeert daarom niet een geïntegreerde beleidsplanning. De Vlaamse natuurbeleidsplanning voorziet geen enkel formele link naar de planning op federaal vlak. Het inbouwen van een formele rechtsgrond voor een geïntegreerde (natuur-) beleidsplanning voor de gehele kustzone is noodzakelijk. De integratie van de beleidsplanning vergt daarom niet noodzakelijk een nieuwe en specifieke beleidsplanning voor de kustzone. De afstemming van de bestaande federale en Vlaamse beleidsplannen kan evenzeer leiden tot een geïntegreerde planning voor de gehele kustzone. De afstemming van bestaande beleidsplannen vermijdt een overaanbod aan nieuwe planningsinstrumenten. Bij het uitwerken van een nieuw planningsinstrument bestaat de kans dat dit zou kunnen afwijken of tegenstrijdig zijn met de bestaande planningsinstrumenten. De afstemming van het beleid in de kustzone kan als verplichting worden opgenomen in een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest inzake geïntegreerd kustzonebeheer, waarbij de federale en Vlaamse overheid er zich toe verbinden dat hun respectieve planningsinstrumenten voor het natuurbeleid in de kustzone op elkaar worden afgestemd. De afstemming van de beleidsplanning zou kunnen gebeuren door een op te richten stuurgroep inzake integraal kustzonebeleid. In het geval er een bevoegdheidsoverdracht zou zijn inzake natuurbehoud op zee naar het Vlaamse Gewest dan kan de natuurbeleidsplanning die is voorzien voor het Vlaamse Gewest ook de beleidsplanning omvatten voor het gedeelte van de zee. Dit zou alvast leiden tot een betere afstemming in de beleidsplanning.

[208] Art. 5, Wet duurzame ontwikkeling.

III. ONDERZOEK EN RAPPORTERING OVER DE NATUUR

1. OMSCHRIJVING

De milieuplanning bestaat naast de beleidsplanning tevens uit de rapportering over de natuur. Een dergelijke rapportering kan bestaan uit een beschrijving, analyse van de toestand van de natuur alsook een beschrijving van het gevoerde milieu- of natuurbeleid. Rapportering kan een formele grondslag hebben en gebaseerd zijn op internationaal of nationaal recht. In het internationaal recht zal veelal een rapportering vereist zijn in het geval van internationale verdragen of andere internationale akten zoals EG-richtlijnen aangaande de vooruitgang en uitvoering die wordt gemaakt van de internationale verplichtingen.

Het rapporteren over de toestand van de natuur vereist een voorafgaand wetenschappelijk onderzoek. Beide aspecten worden daarom samen behandeld. Het onderzoek en de rapportering over de toestand van de natuur en het gevoerde beleid biedt een basis voor het te voeren natuurbeleid.

In verschillende internationale en nationale natuurbehoudswetgeving worden verplichtingen opgelegd inzake inventarisatie van natuurwaarden, wetenschappelijk onderzoek terzake, en rapportering hierover. Na het internationaal en nationaal recht terzake, wordt ingegaan op de specifieke toepassing van onderzoek en rapportering in het Belgische mariene en kustzonemilieu.

2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE ONDERZOEK EN RAPPORTERING OVER DE NATUUR

De internationale natuurbehoudsverdragen die specifiek van toepassing zijn op het mariene milieu, omvatten veelal een verplichting inzake onderzoek en/of rapportering. Voor de *Noordzee* is er in het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan een rapporteringsverplichting aan de Commissie over de wettelijke, reglementaire of andere maatregelen die door de verdragspartijen worden genomen ter uitvoering van de bepalingen van het verdrag en van beslissingen en aanbevelingen die in dat verband worden aangenomen. Er moet ook worden gerapporteerd over de doeltreffendheid van deze maatregelen en de problemen in verband met de uitvoering van de verdragsbepalingen[209]. Deze rapporteringsverplichting kan gelden als basis voor de rapportering over Bijlage V inzake biodiversiteit bij dit verdrag.

Voorts is er voor de Noordzee een rapporteringsverplichting in het kader van het ASCOBANS-Verdrag inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Noordzee en Oostzee. Daarin wordt voorzien in een jaarlijkse rapporteringsverplichting over de toepassing van de overeenkomst[210]. Sinds 1994 worden jaarlijkse rapporten ingediend door België[211]. De rapporten worden opgemaakt door de Beheerseenheid Mathematisch Model voor de Noordzee (BMM). In het ASCOBANS-Verdrag wordt tevens aandacht besteed aan het aspect van het onderzoek naar de effecten van activiteiten op de beschermde soorten. Inzake studies en onderzoek wordt bepaald dat onderzoeken op doeltreffende wijze tussen de partijen en de bevoegde internationale organisaties dienen gecoördineerd, verdeeld en uitgevoerd, teneinde onder meer:

- de status en seizoensgebonden bewegingen van de betreffende populaties en bestanden te kunnen evalueren. Deze studies behelzen de verbetering van de bestaande methodes en de uitwerking van nieuwe methodes met het oog op het vaststellen van de

[209] Art. 22, OSPAR-Verdrag.
[210] Art. 2.5., ASCOBANS-Verdrag.
[211] Zie JACQUES, T., *Nationaal rapport voor de periode 1 januari 1994 - 31 december 1994*, BMM; HAELTERS, J. en JACQUES, T., *Nationaal rapport voor de periode 1 januari 1995 - 1 april 1996; 2 april 1996 - 5 mei 1997; 6 mei 1997 - 31 maart 1999*; zie hoofdstuk 11 inzake soortenbescherming.

stockidentiteit en het schatten van de populatiedichtheid, de evolutie, de populatiestructuur en -dynamiek;
- de zones die van uitzonderlijk belang zijn voor hun overleving in kaart te brengen. Deze studies dienen gericht te zijn op gebieden die van uitzonderlijk belang zijn voor de voortplanting en als groeigebied[212].

Ook voor andere mariene regio's zijn verplichtingen terug te vinden inzake rapportering en onderzoek. Het Paipa-Protocol van 1989 inzake het behoud en het beheer van beschermde mariene en kustgebieden in de zuidoostelijke Stille Oceaan voorziet in een informatieverplichting inzake de uitvoering van het protocol via het secretariaat[213]. Op grond van het Genève-Protocol van 1982 inzake speciaal beschermde gebieden voor de Middellandse Zee moeten de verdragspartijen onderzoek aanmoedigen inzake beschermde gebieden en ecosystemen en de archeologische erfenis van deze gebieden[214]. Voorts is er een rapporteringsverplichting inzake de uitvoering van het protocol[215]. In het Barcelona-Protocol van 1995 inzake speciaal beschermde gebieden en biologische diversiteit in de Middellandse Zee zijn verplichtingen opgenomen inzake inventarisatie, onderzoek en rapportering. De verdragspartijen dienen inventarisaties op te maken van gebieden waarover ze bevoegdheden uitoefenen en die zeldzame of kwetsbare ecosystemen bevatten die van belang zijn voor bedreigde soorten, evenals inventarisaties van bedreigde soorten fauna of flora[216]. Het wetenschappelijk en technisch onderzoek dient bevorderd te worden. Onderzoek inzake het duurzaam gebruik van de speciale beschermde gebieden en het beheer van beschermde soorten dient te worden aangemoedigd[217]. Voor de algemene vergaderingen moeten rapporten worden overgemaakt inzake de implementatie van het protocol, in het bijzonder inzake de status van de gebieden opgenomen in de lijst van beschermde gebieden, veranderingen in de delimitatie of wettelijke status van de beschermde gebieden en soorten, en mogelijke uitzonderingen op de verbodsbepalingen inzake soortenbescherming[218]. Een uitgebreide verplichting inzake onderzoek en rapportering is terug te vinden in het Kingston-Protocol van 1990 inzake speciaal beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Cariben. Zo moet er een inventarisatie worden opgemaakt van gebieden en soorten. Voorts moet onderzoek worden aangemoedigd inzake beschermde gebieden en inzake bedreigde soorten[219]. De verdragspartijen moeten aan de UNEP informatie bezorgen inzake de status van beschermde gebieden en beschermde soorten, evenals over veranderingen in de delimitatie of wettelijke status van beschermde gebieden of soorten[220]. Ook in het Nairobi-Protocol inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse regio wordt aan de verdragspartijen opgelegd om het wetenschappelijk onderzoek aan te moedigen inzake de beschermde gebieden, ecosystemen, de fauna en flora en de archeologische erfenis ervan. Aan de UNEP dient informatie te worden bezorgd inzake maatregelen genomen ter uitvoering van het protocol[221]. Bij het ACCOBAMS-Verdrag inzake het behoud van walvisachtigen in de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied is een rapporteringsverplichting voorzien voor elke gewone vergadering van de verdragspartijen[222].

Het internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op het land en de land/zee interactie omvat doorgaans verplichtingen inzake onderzoek of rapportering over de uitvoering van de verdragsverplichtingen. Het Ramsar-Verdrag legt aan de verdragspartijen op om het

[212] Bijlage, ASCOBANS-Verdrag, 2.
[213] Art. III, Paipa-Protocol.
[214] Art. 10, Genève-Protocol.
[215] Art. 14, Genève-Protocol.
[216] Art. 15, Barcelona-Protocol.
[217] Art. 20, § 1, Barcelona-Protocol.
[218] Art. 23, Barcelona-Protocol.
[219] Art. 17, Kingston-Protocol.
[220] Art. 19, Kingston-Protocol.
[221] Art. 18, Nairobi-Protocol.
[222] Art. VIII, ACCOBAMS-Verdrag.

wetenschappelijk onderzoek te bevorderen en gegevens inzake watergebieden en hun fauna en flora uit te wisselen[223]. Alhoewel er in het Ramsar-Verdrag geen formele verplichting is tot rapportering over de implementatie van het verdrag, gebeurt dit toch op vrijwillige basis en rapporteren de lidstaten voor de driejaarlijkse algemene vergaderingen. Ook België beschikt over nationale rapporten ten behoeve van de algemene vergaderingen. Het laatste rapport dateert van 1999 voor de algemene vergadering in San José (Costa Rica)[224]. Ook in het Verdrag van Bern is geen rapporteringsverplichting voorzien in het verdrag zelf, maar werd deze verplichting door de Permanente Commissie naderhand ingevoerd. Het verdrag voorziet wel in een specifieke rapporteringsverplichting voor de uitzonderingen die de verdragspartijen maken op de beschermingsmaatregelen, conform art. 9 van het verdrag.

Het Werelderfgoedverdrag besteed verschillende artikelen aan onderzoek en rapportering: algemeen moeten de verdragspartijen wetenschappelijke en technische studies doen verrichten en operationele methoden uitwerken die het de staat mogelijk moeten maken om het hoofd te bieden aan gevaren die het culturele en natuurlijke erfgoed bedreigen. Voorts moet ook het wetenschappelijk onderzoek inzake de bescherming en het behoud van het erfgoed worden aangemoedigd[225]. Voor het opstellen van de Werelderfgoedlijst moeten de verdragspartijen een inventaris opmaken van goederen die deel uitmaken van het erfgoed en die overmaken aan de Werelderfgoedcommissie[226]. Voorts wordt ook een rapporteringsverplichting opgelegd inzake de uitvoering van het verdrag[227].

Onderzoek wordt ook aangemoedigd in het Verdrag van Bonn. Aan de verdragspartijen wordt opgelegd dat ze, in de overeenkomsten die voor de soorten van Bijlage II worden gesloten, onder meer moeten voorzien, voor zover mogelijk en wenselijk, in een periodiek onderzoek naar de mate en de aard van de bescherming van de betrokken soort en naar de factoren die schade zouden kunnen berokkenen aan deze bescherming, evenals in een onderzoek naar de ecologie en de populatiedynamiek[228].

Het Biodiversiteitsverdrag omvat zowel bepalingen inzake onderzoek als inzake rapportering. Een verplichting inzake inventarisatie wordt opgelegd in art. 7. De verdragspartijen dienen de bestanddelen van de biologische diversiteit die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik ervan te inventariseren aan de hand van de in Bijlage I gegeven indicatieve lijst. Deze lijst omvat b.v. ecosystemen en habitats met een grote biodiversiteit en soorten die bedreigd zijn. De geïnventariseerde bestanddelen van de biodiversiteit moeten onder toezicht worden gehouden door middel van monsterneming en andere technieken. Voorts moeten processen en categorieën van activiteiten worden geïnventariseerd die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, en hun gevolgen moeten onder toezicht worden gehouden door middel van monsterneming en andere technieken. Al deze gegevens moeten systematisch worden gestructureerd. Inzake onderzoek dienen de verdragspartijen het onderzoek, dat bijdraagt tot het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, te bevorderen en te stimuleren[229].

In uitvoering van deze verplichting verscheen een eerste rapport van België inzake de uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag in België[230]. Dit rapport omvat een algemene inleiding, een omschrijving van de toestand in de drie gewesten, de Noordzee[231], een luik

[223] Art. 4, § 3, Ramsar-Verdrag.
[224] Zie National Report of Belgium for COP7, http://www.ramsar.org/cop7.
[225] Art. 5, c en e, Werelderfgoedverdrag.
[226] Art. 11, § 1, Werelderfgoedverdrag.
[227] Art. 29, Werelderfgoedverdrag.
[228] Art. V, § 5, a en c, Verdrag van Bonn.
[229] Art. 12, b, Biodiversiteitsverdrag.
[230] Zie First National Report of Belgium to the Convention on Biological Diversity, te raadplegen op de internetsite van het KBIN (http://kbinirsnb.be/bch-cbd/natiorep1).
[231] Zie infra in 3.2 over de toepassing van rapportering in de kustzone.

inzake ontwikkelingssamenwerking, *ex situ* verzamelingen en het zogenaamde uitwisselingsmechanisme voor België. In uitvoering van het verdrag, en meer bepaald art. 18, § 3 werd voor de verdragspartijen een uitwisselingsmechanisme opgezet ter bevordering van de technische en wetenschappelijke samenwerking. Een dergelijk *uitwisselingsmechanisme* (*Clearing house*) werkt via het internet en is een gegevensbank met informatie over de uitvoering van het verdrag in het land. In België werd een dergelijk *Clearing house* ingesteld in 1996[232].

Ook de EG-natuurbehoudsrichtlijnen omvatten verplichtingen inzake onderzoek en rapportering. De Vogelrichtlijn voorziet in een driejaarlijkse rapporteringsverplichting inzake de maatregelen genomen ter uitvoering van de richtlijn[233]. De lidstaten dienen het onderzoek en de werkzaamheden te bevorderen nodig voor de bescherming en het beheer van de populaties van de soorten bedoeld in art. 1, met bijzondere aandacht voor de onderwerpen vermeld in Bijlage V bij de richtlijn[234]. Bijlage V omvat aspecten zoals het opstellen van een nationale lijst van bedreigde soorten, inventarisatie van belangrijke zones en de studie van schadelijke effecten van chemische verontreiniging op het populatieniveau van de vogelsoorten. De Habitatrichtlijn legt aan de lidstaten en de Commissie op om het onderzoek te bevorderen. In het bijzonder moet aandacht worden besteed aan onderzoek dat nodig is om uitvoering te geven aan de artikelen inzake het gebiedsgericht beleid[235]. Er bestaat een zesjaarlijkse rapporteringsverplichting over de toepassing van de richtlijn (in het bijzonder over de instandhoudingsmaatregelen bedoeld in art. 6 van de richtlijn)[236].

3. Onderzoek en rapportering over de natuur in het nationaal recht

3.1. Onderzoek en rapportering over de natuur in de federale wetgeving

Er is geen specifieke wetgeving inzake federale rapportering over de natuur. Wel wordt in de Wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling een rechtsgrond gelegd voor een *federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. Om de twee jaar wordt door het federaal planbureau een federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling opgesteld. Het rapport omvat binnen het kader van duurzame ontwikkeling:

- een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België, in relatie tot de internationale ontwikkelingen;
- een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dusver gevoerde duurzaamheidsbeleid;
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's[237].

Het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling wordt opgesteld aan de hand van dit rapport.

Een eerste rapport inzake duurzame ontwikkeling verscheen in 1999[238]. Het omvat naast een beschrijving en analyse van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling tevens een toekomstverkenning en een luik over de rol van de grote maatschappelijke groepen. Het aspect over het mariene milieu in dit rapport komt verder aan bod in 3.3.

---

[232] Http://www.kbinirsnb.be/bch-cbd/homepage.htm.
[233] Art. 12, Vogelrichtlijn.
[234] Art. 10, Vogelrichtlijn.
[235] Art. 18, Habitatrichtlijn.
[236] Art. 17, § 1, Habitatrichtlijn.
[237] Art. 7, Wet duurzame ontwikkeling.
[238] Task Force Duurzame Ontwikkeling, *Op weg naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, Brussel, Federaal Planbureau, 1999, 451 p.

3.2. ONDERZOEK EN RAPPORTERING OVER DE NATUUR IN DE VLAAMSE WETGEVING

3.2.1. MILIEURAPPORT

Een rechtsgrond voor de milieurapportering wordt geboden door het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid. Het *milieurapport* omvat:

- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu;
- een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan gevoerde milieubeleid;
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.

Het milieurapport wordt om de twee jaar opgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) volgens de procedure vastgelegd in het decreet. Een eerste rapport werd al opgesteld in 1994 in uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 30 september 1993. In afwachting van het eerste milieurapport opgesteld in uitvoering van het decreet, geldt dit eerste rapport als basis voor de opstelling van het milieubeleidsplan. Het eerste milieu- en natuurrapport Vlaanderen, Leren om te keren[239], omvat een overzicht van maatschappelijke ontwikkelingen (bevolking, landbouw, industrie, verkeer, toerisme enz.). Het geeft een overzicht van de verschillende milieu- en natuurverstoringen. Daarbij zijn er enkele van bijzonder belang voor de natuur (vermesting, verdroging, versnippering, verlies aan biodiversiteit). Het milieurapport gaat ook in op de rol van de doelgroepen bij de milieu- en natuurproblemen. Een laatste stuk is gewijd aan de instrumenten en structuren voor een nieuw beleid (juridische, economische en sociale instrumenten). Het tweede milieu- en natuurrapport werd opgesteld in 1996 en is het eerste rapport dat formeel werd opgesteld in uitvoering van het decreet[240].

3.2.2. NATUURRAPPORT

Het Decreet natuurbehoud voorziet in het opstellen van een *natuurrapport*. Dit rapport wordt opgesteld als een wetenschappelijk rapport in het kader van het milieurapport bedoeld in art. 2.1.3. van het Decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid. Het maakt er een herkenbaar maar integraal deel van uit. Het natuurrapport dient tevens als inventarisatie bedoeld in art. 7 van het Biodiversiteitsverdrag. Het natuurrapport omvat in het bijzonder:

- een beschrijving en evaluatie van de bestaande natuur in het Vlaamse Gewest;
- de te verwachten evolutie van deze natuur bij ongewijzigd en bij het door de Vlaamse regering voorgenomen beleid;
- de evaluatie van het voorbije beleid, waarbij expliciet wordt gerapporteerd over de afbakening van het VEN en IVON en de voortgang van de natuurrichtplannen.

Het natuurrapport wordt opgesteld door het Instituut voor Natuurbehoud[241]. Het eerste natuurrapport verscheen in 1999[242]. Het omvat twee delen: een eerste deel gaat in op de beschrijving en evaluatie van de natuur in Vlaanderen. Hierbij wordt de toestand van enkele belangrijke biotopen en soortengroepen onderzocht en geanalyseerd. Een tweede deel omvat een evaluatie van het gebiedsgericht natuurbeleid in Vlaanderen.

Naast de rapporteringsverplichting in het Decreet algemene bepalingen milieubeleid en het Decreet natuurbehoud werd het belang van beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek reeds beklemtoond in het Natuurontwikkelingsplan '90-95[243]. Ook in het

---

[239] VERBRUGGEN, A. (Red.), *o.c.*, 823 p. (1994).
[240] VERBRUGGEN, A. (Red.), *o.c.*, 585p. (1996).
[241] Art. 10, Decreet natuurbehoud.
[242] KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 250 p. en kaartbijlage.
[243] Cf. KELCHTERMANS, T., *o.c.*, II. 90 (1990).

Milieubeleidsplan 1997-2001 wordt aandacht besteed aan onderzoek en monitoring als beleidsondersteunende instrumenten[244].

3.3. Toepassing van onderzoek en rapportering over de natuur op het mariene en kustzonemilieu

De Wet ter bescherming van het mariene milieu biedt geen expliciete grondslag voor rapportering of onderzoek inzake de natuur. Niettemin wordt in art. 6 een algemene grondslag gegeven voor de uitvoering van het internationaal natuurbehoudsrecht. Er zal in ieder geval moeten worden voldaan aan de verplichtingen inzake inventarisatie en rapportering die worden opgelegd in de genoemde internationale verdragen en richtlijnen. Zo is in het kader van de uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag een deel van het nationaal rapport gewijd aan de biodiversiteit in het mariene milieu[245]. Daarin wordt ingegaan op de status van gebieden en soorten, de activiteiten en bedreigingen, de doelstellingen, een strategie en actieplan en monitoring. Er worden in de wet geen verplichtingen opgelegd inzake wetenschappelijk onderzoek, maar het wetenschappelijk onderzoek wordt wel als activiteit toegelaten in de mariene reservaten[246] en bij de soortenbescherming wordt de verplichting ingelast om maatregelen uit te werken inzake de opvang van zeezoogdieren met het oog op wetenschappelijk onderzoek[247].

Het *federaal rapport duurzame ontwikkeling* besteedt specifiek aandacht aan het mariene milieu. Naast een korte beschrijving van het mariene milieu en de bedreigingen voor dit milieu[248], wordt ook het beleid ter bescherming van het mariene milieu uiteengezet. Hierbij ligt de nadruk meer op het beleid inzake verontreiniging en visserij, en minder bij natuurbehoud[249].

In de *Vlaamse milieurapporten* wordt verscheidene malen aandacht besteed aan de kustzone of is er relevante informatie voor de kustzone (b.v. in het eerste milieurapport bij de beschrijving van recreatie en toerisme of waterverontreiniging). In het tweede milieu- en natuurrapport van 1996 wordt in het hoofdstuk over de gevolgen voor de natuur aandacht besteed aan de kust en de kustduinen, bij zowel de beschrijving van de natuur als de effecten op de natuur[250]. Er wordt hierin verwezen naar de ecosysteemvisie voor de kust[251].

In het *Vlaamse Natuurrapport 1999* is er in het eerste deel (beschrijving en evaluatie van de natuur in Vlaanderen) bij de beschrijving van biotopen aandacht voor de biotopen van zoute en brakke milieus. Ook van belang voor de kustzone, is de beschrijving van de historisch permanente graslanden, struwelen en waterlopen[252]. Bij de soortengroepen wordt in het luik over loopkevers specifiek aandacht besteed aan de diversiteit en populatiedynamiek van loopkevers in de kustduinen[253]. Ook andere hoofdstukken zijn echter van belang, waarbij de toestand van de verschillende soortengroepen per ecoregio wordt besproken en de duinen en polders een ecoregio vormen (zie b.v. het hoofdstuk inzake trekvogels en overwinterende

---

[244] *MINA-plan 2. Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, 182-185.
[245] Zie HAELTERS, J. en JACQUES, T., "The North Sea" in *First National Report of Belgium to the Convention on Biological Diversity*, internet http://www.kbinirsnb.be/bch-cbd/home.htm.
[246] Art. 8, ii, Wet mariene milieu.
[247] Art. 14, Wet mariene milieu.
[248] Task Force Duurzame Ontwikkeling, *o.c.*, 51-54, 155-161 (1999).
[249] Task Force Duurzame Ontwikkeling, *o.c.*, 212-226, 272-273, 381-385 (1999).
[250] DE BLUST, G., e.a., "Gevolgen voor de natuur" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren*, Leuven, Garant, 1996, (497-532), 505, 520.
[251] Zie infra.
[252] VAN LANDUYT, W., MAES, D., PAELINCKX, D., DE KNIJF, G., SCHNEIDERS, A.. en MAELFAIT, J.-P., "Biotopen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 5-44.
[253] DESENDER, K., MAELFAIT, J.-P. en MAES, D., "Loopkevers" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 78-80.

vogels[254], amfibieën en reptielen[255], zoet- en brakwatervissen en rondbekken[256], slankpootvliegen[257], dagvlinders[258], libellen[259], spinnen[260], hogere planten[261]). In het tweede deel (evaluatie van het gebiedsgericht natuurbeleid in Vlaanderen) wordt een hoofdstuk gewijd aan de bescherming van de kustduinen[262]. De bevindingen inzake het gebiedsgericht beleid die voor het hele Vlaamse Gewest worden gemaakt in het natuurrapport, gelden ook veelal voor de kustzone (b.v. inzake ruimtelijk beleid, de verwerving van natuurgebieden, de internationale beschermingsstatus).

Alhoewel niet in uitvoering van wetgeving, moet ook de Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust worden vermeld. Deze studie werd uitgevoerd in opdracht van de Afdeling natuur van AMINAL. Een eerste deel omvat een ecosysteembeschrijving[263] (met een beschrijving van het klimaat, geomorfologie, hydrologie, pedologie, bewonings- en landschapsgeschiedenis, en biologie). Een tweede deel gaat in op de mogelijkheden voor natuurontwikkeling in de kustzone. Er wordt in de ecosysteemvisie een duidelijk natuurstreefbeeld gegeven. De studie gaat grotendeels in op het landgedeelte van de kustzone. Alhoewel ook de getijdenzone wordt behandeld, komen de verder gelegen mariene gebieden niet aan bod. Een gelijkaardige ecosysteemvisie voor het mariene gedeelte is vereist teneinde als basis te dienen voor de natuurbeleidsplanning in het mariene gedeelte van de kustzone. De ecosysteemvisie is geen wettelijk instrument en is niet officieel goedgekeurd door de overheid. Er kunnen dan ook geen rechtsgevolgen aan worden gekoppeld. Ook de overheid zelf is niet gebonden door de studie. Er wordt wel naar verwezen in de beleidsnota van de Vlaamse Minister van leefmilieu als één van de stappen die reeds zijn gezet in het kustzonebeheer.

Het gebrek aan wettelijke verplichtingen inzake wetenschappelijk onderzoek in het mariene en kustzonemilieu, belet uiteraard niet dat de overheid wetenschappelijk onderzoek kan uitvoeren of kan stimuleren. Het is niet de bedoeling of de plaats om hiervan een volledige beschrijving te geven. Niettemin kunnen enkele belangrijke elementen worden vermeld ter illustratie. *Inzake onderzoek zijn er verschillende onderzoeksprogramma's die van belang zijn voor het mariene en kustzonemilieu.* Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Impulsprogramma Zeewetenschappen, en het opvolgingsprogramma hiervan. Dit programma werd gefinancierd door de federale overheid en werd opgevolgd door het Ministerie van wetenschapsbeleid. België neemt tevens deel aan diverse internationale

---

[254] DEVOS, K., KUIJKEN, E., YSEBAERT, T. en MEIRE, P., "Trekvogels en overwinterende vogels" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 52-59.

[255] BAUWENS, D., "Amfibieën en reptielen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 60-63.

[256] COECK, J. en COLAZZO, S., "Zoet- en brakwatervissen en rondbekken" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 64-69.

[257] POLLET, M., "Slankpootvliegen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 70-72.

[258] MAES, D. en VAN DYCK, H., "Dagvlinders" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 73-77.

[259] DE KNIJF, G. en ANSELIN, A., "Libellen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 81-83.

[260] MAELFAIT, J.-P. en BAERT, L., "Spinnen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 84-86.

[261] VAN LANDUYT, W., HEYLEN, O., VANHECKE, L., BAETE, H. en VAN DEN BREMT, P., "Hogere planten" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 87-91.

[262] PROVOOST, S., "Het Duinendecreet: onze kustduinen beschermd" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 113-116.

[263] PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *o.c.*, deel I. Ecosysteembeschrijving, 375 p en bijlagen; deel II Natuurontwikkeling, 130p. (1996).

onderzoeks- en monitoringsprogramma's (in het kader van PARCOM, of ICES). Deze onderzoeksprogramma's hebben veelal betrekking op verontreiniging van het mariene milieu.

Er zijn een aantal diensten betrokken bij het onderzoek en de rapportering over de natuur in de kustzone[264]. Voor het federaal niveau is dit de *Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium* (BMM), ressorterend onder het KBIN. BMM is onder meer verantwoordelijk voor de rapportering in het kader van het ASCOBANS-Verdrag. Ook het luik over de Noordzee voor de rapportering in het kader van het Biodiversiteitsverdrag gebeurt door BMM. Op Vlaams niveau is er het *Instituut voor Natuurbehoud*. Dit instituut is onder meer bezig met tellingen van stookolieslachtoffers (*Beached bird surveys*), alsook onderzoek naar distributiepatronen van zee- en kustvogels door tellingen en broedvogelonderzoek[265], het uitwerken van een ecosysteemvisie voor het landgedeelte van de kust, onderzoek naar duinen (b.v. het aanduiden van duingebieden in het kader van het Duinendecreet) en adviesverlening voor beheer van natuurgebieden aan de kustzone[266]. Het Instituut is tevens belast met de opstelling van het natuurrapport. Alhoewel geen overheidsinstelling, moet ook het *Vlaams Instituut voor de Zee* (VLIZ) worden vermeld. Dit instituut werd opgericht op 2 april 1999 door de Vlaamse regering, de provincie West-Vlaanderen en het Fonds voor wetenschappelijk onderzoek Vlaanderen. Het is een autonoom instituut en heeft als doelstelling om een informatie- en coördinatiecentrum voor zeewetenschappelijk onderzoek in Vlaanderen uit te bouwen. Andere taken zijn onder meer de uitbouw van een mariene datacentrum en adviesverlening[267].

Er blijkt dus geen overkoepelende verplichting te bestaan voor onderzoek en rapportering over de natuur in de gehele kustzone (voor zowel het land als het mariene gedeelte van de kustzone). Niettemin is een onderzoek over de hele kustzone, met inbegrip van de mariene en landcomponent onontbeerlijk, gelet op de wederzijdse ecologische effecten. Net zoals voor de beleidsplanning, kan een gezamenlijke rapportering of het afstemmen van de rapportering het voorwerp uitmaken van de taken van de stuurgroep geïntegreerd kustzonebeleid. Ook hier hoeft geen nieuw instrument in het leven te worden geroepen. Er zijn immers rapporteringsinstrumenten op zowel federaal als Vlaams niveau. Op beide niveaus moet erover worden gewaakt dat de rapportering ook een link legt naar de rapportering over het andere gedeelte van de kustzone. In het geval van een bevoegdheidsoverdracht inzake natuurbehoud op zee naar het Vlaamse Gewest kan de rapportering over de natuur in het mariene milieu ook deel uitmaken van het Vlaamse natuurrapport. Dit vereist evenwel dat er een betrokkenheid is van de instelling of administratie die bezig is met de uitvoering van een natuurbeleid op zee.

---

[264] Zie CLIQUET, A., *o.c.*, 23p. (2000).

[265] Zie de internetsite van het Instituut voor Natuurbehoud: http://www.instnat.be/Soorten/Zeevogels/zeevogels.htm.

[266] Zie de internetsite van het Instituut voor Natuurbehoud: http://www.instnat.be/Natuurbeheer/Duinen/beleid.htm.

[267] Zie de internetsite http://www.vliz.be.

IV. BESLUIT INZAKE BEGINSELEN EN PLANNING VAN HET NATUURBELEID

De milieu- en natuurbeginselen helpen om richting te geven aan het natuurbeleid. Deze beginselen krijgen een juridische waarde eenmaal ze zijn opgenomen in wetgeving. Doorgaans zijn ze enkel verplicht voor de overheid. In bepaalde gevallen houden deze beginselen ook verplichtingen in voor de burger, zoals bijvoorbeeld in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. De exacte draagwijdte van deze beginselen is moeilijk in te schatten. Het is juist eigen aan beginselen dat zij niet strikt worden gedefinieerd. Veel van deze beginselen zijn ook nog maar recent opgenomen in bindende teksten. De draagwijdte ervan zal verder moeten blijken uit de toepassing ervan in rechtspraak. De belangrijke beginselen voor het natuurbeleid zijn het beginsel van preventief handelen, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van duurzaam gebruik, het beginsel van een hoog beschermingsniveau (het streven naar een ecologische integriteit), het *standstill*-beginsel, het beginsel van de brongerichte aanpak (de voorkeur voor *in situ* bescherming), het integratiebeginsel, het beginsel dat de vervuiler/veroorzaker betaalt, het herstelbeginsel en het beginsel van ecologische compensatie.

Wellicht is de meeste aandacht in zowel het internationaal als nationaal recht al uitgegaan naar het voorzorgsbeginsel. Alhoewel de oorsprong van het voorzorgsbeginsel te situeren valt binnen het milieuhygiënerecht, en meer bepaald het mariene leefmilieubeleid, kan dit ook worden toegepast in het natuurbeleid. In het natuurbehoud kan dit beginsel zowel voor gebiedsbescherming als voor soortenbescherming een belangrijke rol vervullen: bij het beperken van activiteiten in een beschermd gebied of het beperken van de exploitatie van een soort kan het voorzorgsbeginsel een belangrijke bijkomende leidraad vormen. In geval van wetenschappelijke onzekerheid over een te nemen maatregel, kan het voorzorgsbeginsel een bijkomend argument vormen. De draagwijdte van het beginsel verschilt en varieert van een minimalistische invulling, waarbij er enkel een verplichting is tot het vermijden van gekende gevolgen, tot de meest vergaande toepassing van het beginsel, waarbij er een omkering is van de bewijslast en waarbij moet worden aangetoond dat een activiteit geen schadelijke gevolgen zal hebben voor de natuur. In het internationaal recht is zeker nog geen bereidheid gevonden om in alle gevallen tot een omkering van de bewijslast over te gaan. Het voorzorgsbeginsel is expliciet of impliciet opgenomen in tal van verdragen, verklaringen en richtlijnen. Het voorzorgsbeginsel heeft in het mariene natuurbehoudsrecht toepassing gevonden in bijvoorbeeld het UN-verbod op het gebruik van drijfnetten, het verbod van de Europese Gemeenschap op de invoer van huiden van jonge zeehonden en het moratorium op de walvisvangst. In het visserijbeheer is het voorzorgsbeginsel het meest concreet uitgewerkt in de Overeenkomst inzake grensoverschrijdende en trekkende vissoorten. Het nationaal natuurbehoudsrecht heeft verschillende beginselen expliciet in de wetgeving opgenomen, dit zowel in de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu als in het Vlaamse Decreet natuurbehoud. *Dit houdt in dat, voor zowel het mariene als het landgedeelte in de kustzone, de overheid zich bij haar beleid moet laten leiden door deze beginselen.* In de zeegebieden is ook de gebruiker erdoor gebonden. Het is echter nog te vroeg om de draagwijdte van deze verplichting in te schatten.

Naast beginselen die sturend kunnen werken voor het natuurbehoud, is ook de planning een basis voor het natuurbeleid en te de nemen maatregelen. *In de planning worden twee deelmaatregelen onderscheiden: de beleidsplanning en de rapportering.* In het internationaal recht zijn er vrij weinig bepalingen terug te vinden inzake beleidsplanning, alhoewel meestal een rapporteringsverplichting wordt voorzien inzake de implementatie van het internationaal recht in het nationale beleid. Ook wordt in het internationaal recht vaak het wetenschappelijk onderzoek gestimuleerd.

Op nationaal niveau zijn er in de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu geen verplichtingen terug te vinden inzake beleidsplanning en rapportering. Deze planning gebeurt

op federaal niveau wel in het kader van de wetgeving inzake duurzame ontwikkeling. In het Vlaamse Decreet natuurbehoud is er een duidelijke rechtsgrond voor de natuurbeleidsplanning en rapportering inzake de natuur. *Specifiek voor de kustzone ontbreekt het aan een overkoepelend geheel van planningsinstrumenten, die zowel betrekking hebben op het land als op de zee.* Er is geen beleidsplanning die de gehele kustzone omvat. Rapportering over de kustzone verloopt afzonderlijk voor het mariene en landgedeelte, met uitzondering van de rapportering ter uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag . Voor zowel het aspect van de beleidsplanning als de rapportering is er op federaal en Vlaams niveau voldoende ondersteuning in de wetgeving. *Een wederzijdse afstemming voor de beleidsplanning en het onderzoek en rapportering in de kustzone is noodzakelijk.* De afstemming kan worden voorzien in een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid.

HOOFDSTUK 8. ALGEMENE MAATREGELEN VOOR NATUURBEHOUD

Hierna wordt eerst een omschrijving gegeven van wat wordt verstaan onder algemene of horizontale natuurbehoudsmaatregelen (afdeling I). Nadien worden volgende algemene maatregelen besproken: de zorgplicht (afdeling II), de beoordeling van de effecten van activiteiten op de natuur (afdeling III), de vergunningen (afdeling IV) en de rechtstreekse bescherming van habitats (afdeling V).

I. BETEKENIS VAN ALGEMENE NATUURBEHOUDSMAATREGELEN

De algemene of horizontale maatregelen voor natuurbehoud zijn de maatregelen die gelden voor de bescherming en het behoud van waardevolle natuurelementen los van het gebiedsgericht beleid[1]. Door algemene natuurbehoudsmaatregelen wordt de natuur beschermd zonder dat er een voorafgaande afbakening van beschermde gebieden is vereist. De algemene natuurbehoudsmaatregelen gelden voor de gehele landoppervlakte of de volledige zeegebieden.

Tot deze algemene natuurbehoudsmaatregelen behoren het toepassen van een algemene zorgplicht om schade aan de natuur te vermijden bij het uitoefenen van activiteiten, maatregelen om een algemene ecologische kwaliteit te behouden, het opleggen van een vergunningplicht voor bepaalde mogelijk schadelijke activiteiten, de beoordeling van de effecten van activiteiten op de natuur, compenserende maatregelen ingeval van verlies van natuurwaarden en de bescherming van habitats buiten beschermde gebieden. Ook de soortenbescherming kan worden gerekend tot de algemene natuurbehoudsmaatregelen, aangezien deze doorgaans ook gelden buiten beschermde gebieden. De soortenbescherming komt afzonderlijk aan bod in hoofdstuk 11.

Het belang van algemene natuurbehoudsmaatregelen wordt recent meer benadrukt. De reden hiervoor is dat alleen het gebiedsgericht beleid (de reservatenvorming) niet voldoende blijkt om de natuur efficiënt te beschermen. Dit is in het bijzonder het geval voor Vlaanderen waar het gebiedsgericht beleid tot dusver ondermaats is in vergelijking met de omringende landen. Slechts een zeer klein deel van de oppervlakte heeft de status van beschermd gebied. Zo is in Vlaanderen 1,1% van het grondgebied natuurreservaat[2].

De functies en het belang van algemene natuurbehoudsmaatregelen zijn tweevoudig. *De algemene natuurbehoudsmaatregelen zijn ten eerste van belang voor de bescherming van de natuurwaarden die zich bevinden buiten de beschermde gebieden.* De natuurelementen die zich bevinden buiten de beschermde gebieden zijn niet alleen op zich de moeite waard om te beschermen, maar kunnen bovendien ook een belangrijke bijdrage leveren tot het behoud van de natuurwaarden in de beschermde gebieden. Voor soorten kan het van belang zijn om zich van één beschermd gebied naar een ander te verplaatsen. De aanwezigheid van vegetaties en kleine landschapselementen (zoals houtkanten en waterlopen) tussen de verschillende beschermde gebieden is dan ook van bijzonder belang om deze

[1] Zie hierover KAYAERTS, B., *o.c.*, 33p. (1999).

[2] Dit gaat over Vlaamse reservaten, bosreservaten en al dan niet erkende private reservaten (cf. DECLEER, K. en DE BELDER, W., "De verwerving van natuurgebieden door het Vlaamse Gewest en de erkende terreinbeherende verenigingen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel, 1999, (142-176), 144).

migratiepatronen mogelijk te maken en te bestendigen. Aangezien deze natuurwaarden niet vallen onder de bescherming van een beschermd gebied, zijn de algemene natuurbehoudsmaatregelen van bijzonder belang voor de bescherming ervan. Buiten de beschermde gebieden is er doorgaans een grotere verweving met andere functies (zoals landbouw, recreatie en bewoning). In de wetgeving kan de relatie met deze functies op bijzondere wijze worden benadrukt. Dit is bijvoorbeeld het geval in art. 9 van het Decreet natuurbehoud, waarin de relatie tussen de algemene natuurbehoudsmaatregelen en de andere functies wordt weergegeven: de algemene maatregelen van het decreet, met inbegrip van de soortenbeschermingsmaatregelen kunnen beperkingen opleggen, maar geen erfdienstbaarheden die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen van de ruimtelijke ordeningswetgeving overeenstemmen. Specifiek voor de landbouw wordt bepaald dat de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming niet kan worden geregeld, met uitzondering voor de historisch permanente graslanden binnen bepaalde gebiedscategorieën.

Naast het belang van de algemene natuurbehoudsmaatregelen voor de natuurwaarden buiten de beschermde gebieden, hebben de algemene natuurbehoudsmaatregelen nog een tweede functie. *Deze maatregelen kunnen voor een bijkomende bescherming zorgen voor de natuurwaarden binnen de beschermde gebieden, in het bijzonder als er een gebiedsgerichte verscherpte toepassing van de algemene natuurbehoudsmaatregelen plaatsvindt.* Zo kan bij de beoordeling van het verlenen van vergunningen de aanwezigheid van beschermde gebieden een argument spelen bij het al dan niet toekennen van de vergunning. De milieueffectenbeoordeling van bepaalde activiteiten kan worden vereist indien de voorgenomen activiteit zal plaatsvinden in de nabijheid of in een beschermd gebied. De verscherpte toepassing van algemene natuurbehoudsmaatregelen voor beschermde gebieden hangt echter nauw samen met het gebiedsgericht beleid en komt aan bod in hoofdstuk 9 en 10.

II. ZORGPLICHT

1. BETEKENIS EN WETTELIJKE VERPLICHTINGEN

In de meest ruime omschrijving kan onder een zorgplicht voor het milieu of de natuur worden verstaan de verplichting zich in te spannen voor de bescherming van het milieu of de natuur[3]. Uit deze ruime omschrijving kan een algemene natuurbeschermingsplicht worden afgeleid. Deze algemene plicht voor het behoud van de natuur is in het recht veelal terug te vinden in hoofde van staten. In het internationaal gewoonterecht, alsook in diverse verdragen of *soft law* komt een verplichting voor om de natuur te behouden. Een overzicht hiervan werd al gegeven in hoofdstuk 5, bij het statuut van de natuur in het internationaal recht[4].

Een meer concrete betekenis van de zorgplicht bestaat uit de verplichting om geen schade aan de natuur toe te brengen. In het internationaal recht komt deze verplichting tot uiting in de internationaal gewoonterechtelijke regel om geen schade toe te brengen aan het milieu van andere staten[5]. In het nationaal recht wordt deze verplichting opgenomen in de federale wetgeving (Wet ter bescherming van het mariene milieu) en in het Vlaamse Decreet natuurbehoud. De Wet ter bescherming van het mariene milieu bepaalt in art. 5: "*Elke persoon die in de zeegebieden een activiteit uitoefent, heeft de verplichting de nodige voorzorgen te nemen ter voorkoming van schade of milieuverstoring. In het bijzonder heeft de scheepseigenaar de verplichting alle nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om verontreiniging te voorkomen en te beperken*". Het Vlaamse Decreet natuurbehoud voorziet een zorgplicht in art. 14: "*Iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of te herstellen.*" Voor de interpretatie van "*onmiddellijke omgeving*" wordt in de Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998 bepaald dat de *onmiddellijke omgeving* niet te eng mag worden geïnterpreteerd en er rekening zal moeten worden gehouden met de aard van de natuurelementen en de plaatselijke omstandigheden. Het komt er in eerste instantie op aan vernietiging of schade aan natuurelementen te voorkomen. Indien dat om verantwoorde redenen niet zou kunnen, dan moet de schade worden beperkt en ook hersteld[6]. De zorgplicht uit beide wetgevingen zijn een uiting van het preventiebeginsel: de zorgplicht beoogt het voorkomen of beperken van een reëel risico op schade aan de natuur. Het onderscheidt zich van het voorzorgsbeginsel in zijn meest strikte toepassing, dat ook wordt ingeroepen ingeval van een vermoeden van schade[7].

In beide gevallen geldt de zorgplicht niet alleen voor de overheid, maar ook voor de burger (cf. "*elke persoon*" in de Wet ter bescherming van het mariene milieu en "*iedereen*" in het Decreet natuurbehoud). Het naleven van een algemene zorgplicht voor de natuur die geldt voor eenieder, zal voor de burger niet steeds gemakkelijk na te leven zijn. Wanneer voldoet iemand aan zijn zorgplicht voor de natuur? Het zal daarbij van belang zijn dat de overheid een degelijke informatie verspreidt waarbij de zorgplicht wordt geconcretiseerd, bijvoorbeeld door het uitwerken van een code van goede natuurpraktijken of het verspreiden van informatiebrochures. De overheid kan bovendien ook maatregelen nemen ter bevordering van de naleving van de zorgplicht die geldt voor de overheid (b.v. door het uitvaardigen van administratieve richtlijnen voor de verschillende overheden)[8].

---

[3] Zie in deze zin ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 148 (2000).
[4] Zie ook MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 222-237 (1997).
[5] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 159-163 (1997); zie ook hoofdstuk 5.
[6] Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998, 2.2.1.
[7] Zie ook LARMUSEAU, I., *o.c.*, 26 (2000).
[8] Zie hierover KAYAERTS, B., *o.c.*, 11-14, 15 (1999).

Wat zijn de mogelijke rechtsgevolgen van de zorgplicht? Er zijn een aantal gelijkenissen tussen de zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu en het Decreet natuurbehoud. Deze zorgplicht heeft een rechtstreekse werking van zodra de wet en het decreet in werking treden en vergt geen bijkomende uitvoeringsbesluiten. De zorgplicht geldt voor zowel de overheid als voor de burger. De zorgplicht heeft een algemene territoriale toepassing. De zorgplicht geldt in het volledige Vlaamse Gewest en geldt ongeacht het beschermingsstatuut, de gewestplanbestemming of het gebruik van de grond. De zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu strekt zich uit over de volledige zeegebieden. Er is echter een belangrijk verschil voor de rechtsgevolgen van de zorgplicht: in tegenstelling tot het Decreet natuurbehoud is een overtreding van de zorgplicht in de Wet mariene milieu niet strafrechtelijk gesanctioneerd. De zorgplicht in het decreet is wel strafrechtelijk gesanctioneerd. De zorgplicht kan dan worden gebruikt als bijkomende inbreuk bij overtredingen van andere strafrechtelijke gesanctioneerde normen of als zelfstandige strafrechtelijke bepaling indien er geen andere wettelijke bepalingen zijn. In beide gevallen kan het overtreden van de zorgplicht ook leiden tot burgerlijke aansprakelijkheid[9]. Een kennelijke inbreuk of een ernstige dreiging van een inbreuk van deze bepaling kan ook het voorwerp uitmaken van een vordering tot staking onder de Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu[10].

De zorgplicht kan ook een sturend element zijn voor de overheid: zo kan het naleven van de zorgplicht als argument worden gebruikt bij het weigeren of intrekken van een vergunning[11]. Bij de Wet ter bescherming van het mariene milieu is dit impliciet inbegrepen in de toepassing van art. 5. Voor het Decreet natuurbehoud wordt een bijzondere zorgplicht voor de overheid specifiek voorzien en verder uitgewerkt in art. 16: ingeval van een activiteit waarvoor een vergunning of toestemming van de overheid of melding aan de overheid is vereist, draagt deze overheid er zorg voor dat, door het opleggen van voorwaarden of het weigeren van de vergunning of toestemming, er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan[12]. Voor de gebieden gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) geldt een strengere bepaling: daar weigert de overheid de vergunning of toestemming indien de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur kan veroorzaken in gebieden van het VEN[13]. Ook deze zorgplicht is een uiting van het preventiebeginsel. Aangezien deze zorgplicht samenhangt met de vergunningen, wordt dit artikel verder besproken in afdeling IV. Door de recente invoering van de zorgplicht in het decreet is het moeilijk nu al de impact ervan in te schatten[14]. De rechtspraak zal moeten verder uitwijzen of en hoe dit beginsel concreet wordt toegepast.

2. TOEPASSING VAN DE ZORGPLICHT OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

In het Belgische mariene en kustzonemilieu is een wettelijk zorgplicht voorzien voor zowel de mariene als de landcomponent in de kustzone. De zorgplicht voor het mariene gedeelte wordt opgelegd door art. 5 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Het landgedeelte van de kustzone valt onder de zorgplicht van het Vlaamse Decreet natuurbehoud. Beide zorgplichten zijn vergelijkbaar, alhoewel er enkele verschillen zijn: de zorgplicht is enkel sanctioneerbaar in het landgedeelte van de kustzone. Voor het mariene

---

[9] Voor een overzicht van de mogelijkheden van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid bij milieuverstoring, zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 673-705 (1999); zie ook in analogie de burgerrechtelijke aansprakelijkheid bij de zorgplicht van het Milieuvergunningsdecreet (LARMUSEAU, I., "Commentaar bij artikel 22 Milieuvergunningsdecreet" in *Commentaar Milieurecht. De Milieuvergunning. Artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 1997, 7-21).

[10] LARMUSEAU, I., *o.c.*, 26 (2000); over het vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu, zie verwijzingen supra in noot 47 van hoofdstuk 2 .

[11] CLIQUET, A., *o.c.*, 351 (1999).

[12] Voor het begrip "vermijdbare" schade, zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 113-130 (1998).

[13] Art. 16, § 3, Decreet natuurbehoud.

[14] Zie hierover VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., *o.c.*, 8 (1998).

milieu wordt naast een algemene zorgplicht ook een bijzondere zorgplicht opgelegd aan de scheepseigenaar.

Voor activiteiten die plaatsvinden in hetzij het mariene gedeelte of het landgedeelte en waarvan de effecten zich voordoen in hetzelfde gedeelte, is de zorgplicht voldoende geregeld door de respectieve wetgevingen. *De vraag rijst in hoever de zorgplicht zich ook uitstrekt tot activiteiten of plannen met effecten in het aangrenzende deel van de kustzone.* Door de ecologische eenheid van de kustzone hebben activiteiten op het land immers veelal effecten op het mariene gedeelte van de kustzone en vice versa. Zal de zorgplicht van het Decreet natuurbehoud bijvoorbeeld gelden in het geval van grootschalige infrastructuurwerken op het landgedeelte van de kustzone, waardoor er in het mariene milieu veranderingen optreden in de sedimentbewegingen en daardoor schade ontstaat aan benthosgemeenschappen in het mariene milieu. Of zal de zorgplicht uit de Wet ter bescherming van het mariene milieu van toepassing zijn op werken in het mariene milieu, waardoor strandsuppletie wordt tegengehouden en daardoor de levensgemeenschappen op het strand verloren gaan. Moeten de federale en Vlaamse overheid en de burger bij hun toepassing van de zorgplicht rekening houden met effecten op het andere gedeelte van de kustzone. Kan een burger zich beroepen op de zorgplicht uit de ene wetgeving, ook al doet de schade zich elders voor? Om deze vraag te beantwoorden, moet de zorgplicht uit beide wetgevingen nader worden bekeken. Verschillende deelaspecten dienen onderzocht te worden.

Een *eerste vraag is de draagwijdte van de zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu.* De zorgplicht in de Wet ter bescherming van het mariene milieu heeft betrekking op activiteiten die plaatsvinden in de zeegebieden. Dit blijkt expliciet uit art. 5 (*"elke persoon die in de zeegebieden een activiteit uitoefent (...)"*). De zorgplicht is ertoe gehouden schade of milieuverstoring te vermijden. De vraag rijst of dit gaat over schade aan de natuur in het algemeen of schade aan de zeegebieden. Gaat met andere woorden de zorgplicht van de wet ook gelden ingeval van activiteiten die een effect hebben op het landgedeelte van de kustzone? De zorgplicht van de scheepseigenaar moet ervoor zorgen dat er geen verontreiniging optreedt. Ook hier rijst de vraag of dit gaat over verontreiniging van de zeegebieden of ook over verontreiniging van het landgedeelte van de kustzone.

De vraag of de zorgplicht uit de Wet ter bescherming van het mariene milieu kan worden ingeroepen voor activiteiten die plaatsvinden in de zeegebieden, maar die een schadelijk effect hebben in het landgedeelte, moet positief beantwoord worden. Dit geldt zowel voor de overheid als voor de burger die activiteiten uitoefenen in de zeegebieden. Noch de bepaling over de zorgplicht of enige ander artikel uit de wet spreekt dit tegen. Het is daarentegen juist de bedoeling van de aansprakelijkheidsregeling die is voorzien voor schade en milieuverstoring om ook schade te vergoeden die zich heeft voorgedaan op het land, als gevolg van een activiteit op zee. Dit blijkt duidelijk uit de definities van schade en milieuverstoring die worden gegeven in de wet en de Memorie van Toelichting daarbij[15].

Een tweede vraag is of de *zorgplicht die is voorzien in het Vlaamse Decreet natuurbehoud zich ook uitstrekt tot activiteiten die plaatshebben op het landgedeelte, maar die ook effecten hebben in de zeegebieden.* Ook hier lijkt de vraag positief beantwoord te moeten worden. De omschrijving van de zorgplicht heeft het over schade aan de natuurelementen, maar beperkt

[15] Schade betekent *"elke beschadiging, verlies of nadeel, geleden door een aanwijsbaar natuurlijk persoon of rechtspersoon, voortvloeiende uit een aantasting van het mariene milieu, wat er ook de oorzaak van is"* (art. 2, 6°, Wet mariene milieu). Luidens de Memorie van Toelichting wordt onder *schade* onder meer bedoeld de opruimingskosten van zee en stranden, de vergoeding voor beschadigde private of openbare eigendommen, de vergoeding voor persoonlijke bezittingen, de schade veroorzaakt door opruimingsactiviteiten, de economische verliezen wegens inkomensderving voor diegenen die hun inkomsten rechtstreeks verkrijgen uit zeegebonden activiteiten (bijvoorbeeld vissers, hoteliers, restaurants, exploitanten van het continentaal plat) (Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 8).

dit niet tot de natuur in het Vlaamse Gewest. De doelstelling van het decreet is gericht op de bescherming van de natuur in het Vlaamse Gewest. De ecologische eenheid die bestaat in de kustzone zal echter tot gevolg hebben dat activiteiten doorgaans een impact hebben op het land- en het zeegedeelte in de kustzone. Deze impact kan rechtstreeks of onrechtstreeks zijn. Zo zal het bouwen van een windmolenpark op het land een invloed hebben op de vogels die voorkomen in het land- *en* zeegedeelte van de kustzone. Maar ook onrechtstreeks kunnen schadelijke effecten in het mariene gedeelte op hun beurt terug schadelijke effecten veroorzaken op het land. Zo kan bijvoorbeeld de aantasting van de paaigebieden voor vis door het uitvoeren van werken op het land een impact hebben op de vogels die ook voorkomen op het landgedeelte van de kustzone en zich voeden met vis in de zeegebieden. Op dat moment is er schade aan de natuur in het Vlaamse Gewest en geldt de zorgplicht van het decreet. Ook deze zorgplicht geldt voor zowel de overheid als de burger die activiteiten ondernemen in het landgedeelte van de kustzone. De zorgplicht van art. 14 strekt zich wel uit tot schade die zich in de onmiddellijke omgeving voordoet. De vraag is hoe dit kan worden toegepast in de zeegebieden: strekt de zorgplicht zich dan alleen uit over de zone die rechtstreeks aansluit bij het land of kan dit gaan over de hele zeegebieden. Dit zal feitelijk moeten worden beoordeeld. Zoals gezien moet de term *onmiddellijk* ruim worden geïnterpreteerd. Een ruime toepassing in het mariene milieu kan worden ondersteund door te wijzen op het karakter van het mariene milieu, waarin er minder fysische grenzen zijn, en waardoor de impact van activiteiten zich over grotere delen kan laten voelen.

Een derde vraag is of de *Vlaamse overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden in de zeegebieden die haar zijn toegekend in de bijzondere wet van 1980 ook gebonden is door de zorgplicht.* Valt de uitoefening van deze bevoegdheden onder de zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, of onder het Decreet natuurbehoud of is de Vlaamse overheid gebonden door beide? Het gaat hier over activiteiten die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse overheid toegekend bij bijzondere wet, zoals het uitvoeren van baggeractiviteiten of het loodsen. De activiteiten die door of krachtens de Vlaamse overheid worden uitgeoefend in de zeegebieden vallen in ieder geval onder de zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. De zorgplicht van de wet heeft immers een algemene gelding en is van toepassing op zowel de overheid en de gebruikers. Indien de Vlaamse overheid activiteiten uitvoert in zee valt zij onder de categorie van de gebruikers en geldt de zorgplicht evenzeer voor haar. Nochtans regelt de Wet ter bescherming van het mariene milieu in principe geen aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Zo gaat art. 25 de activiteiten waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is expliciet uitsluiten van de vergunningplicht van de wet. De federale overheid kan immers geen (bijkomende) vergunningplicht opleggen voor activiteiten waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. Dit zou een bevoegdheidsoverschrijding inhouden: de federale overheid zou immers door het weigeren van de vergunning de uitoefening van de bevoegdheden door het Vlaamse Gewest onrechtstreeks buiten spel kunnen zetten. Voor de zorgplicht geldt dit bezwaar echter niet: de bevoegdheidsverdeling blijft gerespecteerd. Het opleggen van de zorgplicht in de zeegebieden door de federale overheid maakt deel uit van haar bevoegdheid om het mariene milieu te beschermen. Ook de Vlaamse overheid moet zich aan de beschermingsbepalingen houden, ook al heeft zij bepaalde bevoegdheden toegewezen gekregen bij bijzondere wet. Het naleven van de zorgplicht van art. 5 kan dus wel degelijk worden afgedwongen van de Vlaamse overheid. Er is door het gebrek aan strafrechtelijke sanctionering geen mogelijkheid voor bestraffing. Er kan wel aanleiding zijn tot burgerlijke aansprakelijkheid zijn of een stakingsvordering kan worden ingeroepen. De sturende werking van de zorgplicht, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening, zal niet door de federale overheid kunnen worden uitgeoefend, aangezien de federale overheid geen vergunningen kan opleggen.

De Vlaamse overheid is uiteraard ook gebonden door de zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu voor activiteiten die zij louter uitoefent als gebruiker en waarvoor de federale overheid nog steeds bevoegd is. Dit is bijvoorbeeld het geval voor

scheepvaartactiviteiten uitgeoefend door de Vlaamse overheid of wetenschappelijk onderzoek.

De vraag is of de Vlaamse overheid of de burger bij het uitoefenen van activiteiten in de zeegebieden ook gebonden is door de zorgplicht die het Decreet natuurbehoud oplegt en dus strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd bij niet-naleving daarvan. Dit brengt ons bij de vraag naar de *extraterritoriale werking van het Decreet natuurbehoud*. We kunnen de vraag ook verruimen: is deze zorgplicht van toepassing in de andere gewesten of zelfs in het buitenland? Zal de Vlaamse toerist eender waar ter wereld gebonden zijn door de zorgplicht. Het gaat in art. 14 immers over het vermijden van schade aan de natuur. Het antwoord op deze vraag werd vroeger al impliciet gegeven. Zoals er al werd op gewezen is het decreet gericht op de bescherming van de natuur in het Vlaamse Gewest. Het decreet zal dus niet kunnen worden ingeroepen om het even waar ter wereld. Indien de overheid of de burger echter activiteiten onderneemt in de zeegebieden die een effect kunnen hebben op de natuur in het Vlaamse Gewest, zijn zij ook gebonden door de zorgplicht van art. 14 van het Decreet natuurbehoud.

Dan blijft nog de vraag of de bijzondere zorgplicht voor de overheid van art. 16 van het Decreet natuurbehoud ook geldt voor het verlenen van vergunningen voor activiteiten in de zeegebieden waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is krachtens de Bijzondere wet van 1980. Dit loopt deels vooruit op de vraag of de activiteiten die de Vlaamse overheid gemachtigd is uit te oefenen binnen de zeegebieden op basis van de Bijzondere wet van 1980 vergunningplichtig zijn op basis van Vlaamse wetgeving. Dit vraag komt verder aan bod in afdeling IV. Indien er vergunningen worden verleend voor activiteiten in de zeegebieden op grond van Vlaamse wetgeving, valt dit tevens onder art. 16 van het Decreet natuurbehoud en moet de Vlaamse overheid een bijzondere zorgplicht in acht nemen.

Het lijkt er dus op dat de zorgplicht op afdoende wijze is geregeld in de kustzone. Of de zorgplicht ook in de praktijk een rol zal kunnen vervullen, zal nog moeten blijken. Indien een samenwerkingsakkoord tussen de federale en Vlaamse overheid inzake kustzonebeheer wordt afgesloten, kan het expliciet opnemen van de zorgplicht in het samenwerkingsakkoord nuttig zijn. Daarbij kan expliciet worden opgenomen dat de zorgplicht van de overheid zich uitstrekt over de hele kustzone, waarover het samenwerkingsakkoord betrekking heeft. Het opnemen van deze zorgplicht in een samenwerkingsakkoord zal echter naar afdwingbaarheid ervan niets bijdragen, tenzij een geschillenregeling inzake de toepassing van het akkoord is uitgewerkt. Voor de burger zullen er echter geen additionele mogelijkheden worden geboden om de zorgplicht af te dwingen. Indien er ooit een regionalisering van het natuurbehoud op zee zou worden doorgevoerd, dan moet er over worden gewaakt dat de zorgplicht blijft bestaan voor de federale overheid.

III. MILIEUEFFECTBEOORDELING

1. OMSCHRIJVING[16]

In de wetgeving en de literatuur worden twee begrippen gebruikt: de *milieueffectbeoordeling* en de *milieueffectrapportering*. Algemeen wordt onder een *milieueffectrapportering* begrepen een proces waarbij een milieueffectrapport wordt opgesteld dat dient als hulpmiddel bij de besluitvorming rond een voorgenomen actie, die belangrijke gevolgen kan hebben voor het milieu. Het milieueffectrapport dient de te verwachten gevolgen voor het milieu en de mogelijke alternatieven te analyseren en te evalueren[17]. In de EG-richtlijnen is er sprake van *milieueffectbeoordeling*, evenals in het Vlaamse uitvoeringsbesluit van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen. In het Espoo-Verdrag, in het Milieuvergunningdecreet[18] en in het Vlaamse uitvoeringsbesluit van 23 maart 1989 inzake de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist is sprake van *milieueffectrapport*. Zoals verder zal blijken bij de bespreking van de wetgeving is er geen wezenlijk onderscheid te maken tussen de beoordeling en rapportering, waarvan sprake in de EG-richtlijnen en het Espoo-Verdrag.

In het voorontwerp van het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid werd geopteerd voor de term *milieueffectrapport*[19]. Luidens de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp sluit dit beter aan bij het aspect van het meedelen van informatie en geeft dus best de doelstelling van de milieueffectrapportering weer. De belangrijkste doelstelling is immers het mogelijk maken van een geïnformeerde besluitvorming omtrent een voorgenomen actie. Het is niet de bedoeling van de milieueffectrapportering om een afweging te maken tussen de verschillende belangen. Deze afweging wordt gemaakt in een volgende stap wanneer de overheid op grond van het milieueffectrapport overgaat tot de beoordeling van de voorgenomen activiteit. Het opmaken door de aanvrager van een activiteit of project van een rapport over de effecten, het milieueffectrapport, is dus een allereerste stap. *Het gebruiken door de overheid van dit rapport, in haar besluitvorming over de toelating van de betrokken activiteit, vatten wij onder de term milieueffectbeoordeling.* In de Wet ter bescherming van het mariene milieu is er sprake van milieueffectrapport en van milieueffectbeoordeling. Daarin hebben beide begrippen een verschillende betekenis. Uit deze wet blijkt dat een milieueffectrapport wordt gebruikt vooraleer activiteiten kunnen plaatsvinden. Het rapport dient dan als basis voor een voorafgaande beoordeling. De wet kent daarnaast ook een continue milieueffectbeoordeling, waarbij er een beoordeling van de activiteiten plaatsvindt eenmaal ze aan de gang zijn. Het kan mogelijk zijn activiteiten bij te sturen en bijkomende voorwaarden op te leggen of activiteiten toch nog stop te zetten, indien blijkt dat activiteiten toch schadelijke effecten hebben die bij de oorspronkelijke beoordeling niet werden opgemerkt.

De milieueffectbeoordeling omvat ook een *natuureffectbeoordeling*. Een milieueffectbeoordeling kan ook nog ruimer zijn en bijvoorbeeld ook de effecten voor de mens of voor cultuurelementen bevatten. Een specifieke natuureffectbeoordeling kan nuttig zijn, waarbij specifiek de gevolgen voor bijvoorbeeld een bepaald ecosysteem worden onderzocht.

---

[16] Zie over milieueffectrapportering LAVRYSEN, L. en VERBEEK, P., "Milieu-effect en veiligheidsrapportage" in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 316-439.

[17] LAVRYSEN, L. *et al.*, "Juridische instrumenten" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, (653-671), 656.

[18] Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985, zoals gewijzigd (voortaan verwijzing als Milieuvergunningdecreet).

[19] Cf. LAVRYSEN, L. en VERBEEK, P., *o.c.*, 383 (1995).

Veelal wordt in de wetgeving een verplichting voor milieueffectbeoordeling opgelegd aan de hand van een lijst van activiteiten waarvoor een effectrapport moet worden opgesteld. *Het opleggen van een milieueffectbeoordeling wordt ook veelal gekoppeld aan de procedure voor het verlenen van vergunningen van activiteiten.* Het verlenen van de vergunning kan dan afhankelijk worden gesteld van een gunstige milieueffectbeoordeling of van bijkomende voorwaarden die worden verbonden aan de verleende vergunning. Het verlenen van vergunningen komt aan bod in een volgende afdeling.

De milieueffectbeoordeling is een uiting van het preventiebeginsel. Het is immers de bedoeling van een milieueffectbeoordeling om, in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming, de potentiële gevolgen voor het milieu en de bestaande alternatieven te onderzoeken. Daardoor kan schade veeleer worden voorkomen, dan te moeten herstellen achteraf. Door de kennis van de effecten kan een betere weloverwogen beslissing worden genomen. *Het opmaken van een milieueffectrapport kan ook een uiting zijn van de meest vergaande interpretatie van het voorzorgsbeginsel* en kan een omkering van de bewijslast inhouden. Dit is het geval indien aan de aanvrager van een activiteit wordt gevraagd om in de milieueffectrapport aan te tonen dat de voorgenomen activiteit geen schadelijke gevolgen zal hebben voor het milieu.

De milieueffectbeoordeling kan zowel over activiteiten en projecten gaan als om plannen (zoals ruimtelijke ordeningsplannen). Tot dusver is op internationaal en nationaal niveau enkel een milieueffectbeoordelingsverplichting inzake projecten. Op Europees niveau wordt echter een richtlijn voorbereid inzake de milieueffectbeoordeling voor plannen[20].

2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE MILIEUEFFECTBEOORDELING

2.1. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN TOEPASSING OP ZEE

Een algemene rechtsgrond voor de beoordeling van effecten van activiteiten in het mariene milieu wordt geboden in het *Zeerechtverdrag van 1982*. Wanneer staten redelijke gronden hebben aan te nemen dat voorgenomen werkzaamheden onder hun rechtsmacht of toezicht aanzienlijke verontreiniging of aanmerkelijke en schadelijke veranderingen in het mariene milieu kunnen teweegbrengen, dienen zij voor zover uitvoerbaar, de mogelijke gevolgen van zulke werkzaamheden voor het mariene milieu te evalueren en de resultaten van deze evaluaties rapporteren aan de bevoegde internationale organisaties die deze ter beschikking stellen van alle staten[21].

In het *internationaal recht voor de bescherming van de Noordzee*, het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van de noordoostelijke Atlantische Oceaan, is geen milieueffectbeoordelingsplicht voorzien. Dit betekent uiteraard niet dat in de Noordzee geen verplichtingen gelden inzake milieueffectbeoordeling: deze zitten vervat in het Espoo-Verdrag en de EG-richtlijn[22].

Voor de *andere mariene regio's* zijn er in de verschillende UNEP-regionale zeeprotocollen expliciet verwijzingen naar een milieueffectbeoordeling. Zo verplicht het Paipa-Protocol van 1989 inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan de verdragspartijen om een milieueffectbeoordeling te maken van elke activiteit die kan resulteren in schadelijke effecten op de beschermde gebieden. De verdragspartijen moeten daartoe een procedure opstellen

[20] Voorstel van de Commissie van 4 december 1996 voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *PB C* 129, 25 april 1997; zie hierover DE MULDER, J., "Milieueffectrapportage: recente tendenzen, beleidsontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving", *TMR* (334-343) 339-340 (1997).
[21] Cf. art. 206, Zeerechtverdrag.
[22] Zie infra 2.2.

voor een geïntegreerde analyse. Er moet ook informatie worden uitgewisseld over alternatieve activiteiten of maatregelen om dergelijke effecten te vermijden[23]. Het Kingston-Protocol van 1990 inzake de Caribische regio stelt dat, in het planningsproces dat leidt naar beslissingen inzake industriële en andere projecten en activiteiten die een negatieve impact hebben en aanmerkelijk de gebieden of soorten die beschermd zijn op basis van dit protocol kunnen aantasten, elke verdragspartij de mogelijk directe en indirecte impact moet beoordelen[24]. Een soortgelijke bepaling werd ook opgenomen in het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee[25].

2.2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE MILIEUEFFECTBEOPORDELING VAN TOEPASSING OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE

In het internationaal recht zijn er instrumenten die specifiek betrekking hebben op de beoordeling van de effecten van activiteiten op het milieu. Voorts worden ook in de algemene natuurbehoudswetgeving bepalingen opgenomen over milieueffectbeoordeling. In bepaalde gevallen gaat het over de beoordeling van activiteiten met een grensoverschrijdende impact (het Espoo-Verdrag, bepalingen uit de EG-richtlijn inzake milieueffectbeoordeling en het Biodiversiteitsverdrag)[26]. In andere wetgeving wordt aan de verdragspartijen opgelegd om een milieueffectbeoordeling door te voeren, zonder dat dit daarom moet gaan over een grensoverschrijdende impact. Ook voor activiteiten die enkel en alleen gevolgen hebben op natuurwaarden binnen het eigen grondgebied, moet dan op grond van het internationaal recht een beoordeling worden doorgevoerd (cf. verplichtingen in het Biodiversiteitsverdrag, de Habitatrichtlijn, de EG-richtlijn inzake milieueffectbeoordeling).

De grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling wordt geregeld door een verdrag van 1991, het Espoo-Verdrag[27]. Dit verdrag regelt de milieueffectrapportage voor activiteiten met een grensoverschrijdend effect. Onder *grensoverschrijdend effect* wordt begrepen elk effect, niet uitsluitend van mondiale aard, dat binnen een gebied onder de rechtsbevoegdheid van een verdragspartij wordt teweeggebracht door een voorgenomen activiteit die geheel of gedeeltelijk zou plaatsvinden binnen het gebied onder de rechtsbevoegdheid van een andere verdragspartij[28].

De verdragspartijen moeten voor de activiteiten die worden genoemd in Bijlage I bij het verdrag, die een aanmerkelijke schadelijke grensoverschrijdende impact kunnen veroorzaken, een milieueffectbeoordelingsprocedure instellen, die een publieke participatie toelaat en het voorbereiden van een milieueffectbeoordelingsdocumentatie zoals omschreven in Bijlage II bij het verdrag[29]. Voor activiteiten, die niet zijn opgenomen in Bijlage I, kunnen de betrokken verdragspartijen een discussie aangaan om te bepalen of een activiteit een aanmerkelijke schadelijke grensoverschrijdende impact kan hebben en aldus moet worden behandeld alsof het op de lijst staat. Indien de partijen dit overeenkomen, wordt de activiteit behandeld zoals een in de bijlage opgenomen activiteit[30].

---

[23] Art. VIII, Paipa-Protocol.
[24] Art. 13, § 1, Kingston-Protocol.
[25] Art. 17, Barcelona-Protocol.
[26] Over de milieueffectrapportage in geval van een grensoverschrijdende impact, zie DE MULDER, J., "Milieu-effectrapportage voor projecten met grensoverschrijdende milieu-effecten: juridische en administratieve problemen bij de uitvoering van het Verdrag van Espoo, de Richtlijn 85/337/EEG en het intergewestelijk samenwerkingsakkoord", *TMR* 228-250 (1996).
[27] Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25 februari 1991, in 30 *ILM* 800 (1991) (voortaan verwijzing als Espoo-Verdrag); goedgekeurd in het Vlaamse Gewest door het Decreet van 15 juli 1997 tot goedkeuring van het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband en van de Aanhangsels I, II, II, IV, V, VI en VII, ondertekend te Espoo op 25 februari 1991, *BS* 1 oktober 1997; er is nog geen ratificatie door België.
[28] Art. 1, viii, Espoo-Verdrag.
[29] Art. 2, § 2 en art. 4, Espoo-Verdrag.
[30] Art. 2, § 5, Espoo-Verdrag.

De verdragspartijen dienen te verzekeren dat verdragspartijen die kunnen worden getroffen, worden genotificeerd van de voorgenomen activiteit[31]. Nadien wordt overgegaan tot consultatie tussen de betrokken verdragspartijen. Deze consultaties kunnen betrekking hebben op mogelijke alternatieven voor de voorgenomen activiteit[32]. Bij de finale beslissing inzake de voorgenomen activiteit dienen de verdragspartijen te verzekeren dat *er rekening wordt gehouden* met de uitkomst van de milieueffectbeoordeling en van de consultaties[33].

De verdragspartijen moeten verzekeren dat een milieueffectbeoordeling wordt ondernomen *vooraleer* een beslissing wordt genomen voor het toelaten of ondernemen van de activiteiten van Bijlage I die mogelijk een grensoverschrijdende impact kunnen hebben[34]. Er kan echter ook worden beslist om een beoordeling uit te voeren nadat het project is opgestart (post-projectanalyse). Indien uit deze analyse zou blijken dat er een aanmerkelijk schadelijke grensoverschrijdende impact zou zijn of zou kunnen ontstaan, dan moeten de andere betrokken verdragspartijen worden geïnformeerd. De betrokken verdragspartijen gaan dan in overleg treden over de nodige maatregelen om de impact te reduceren of te elimineren[35]. Een minimumvereiste van het verdrag is dat verdragspartijen een milieueffectbeoordeling voorzien in het projectniveau van een voorgenomen activiteit. Er moet ook worden getracht om deze beoordeling in te voeren op het niveau van beleid, plannen en programma's[36].

Het Espoo-Verdrag omvat in zijn bijlagen activiteiten in zee en aan de kust waarvoor een verplichting voor een milieueffectrapportage geldt. Dit is onder meer het geval voor olie- en gaspijpleidingen, handelshavens voor schepen van meer dan 1.350 ton en offshore-olieproductie.

Voor de Europese Gemeenschap wordt de milieueffectbeoordeling geregeld door Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten[37], gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG[38]. Deze richtlijn legt aan de lidstaten de verplichting op om een vergunning en een milieueffectbeoordeling in te voeren voor bepaalde projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Deze beoordeling moet plaats vinden vooraleer de vergunning kan worden verleend[39]. Bij de beoordeling worden de directe en indirecte effecten van het project beschreven en beoordeeld op onder meer mens, dier en plant, water, landschap, bodem, lucht en klimaat[40].

In de richtlijn wordt aangegeven welke informatie door de aanvrager van het project moet worden verschaft. Voorts worden ook verplichtingen opgelegd inzake adviesverlening door de bevoegde milieu-instantie en de informatie naar het publiek toe[41]. In de richtlijn worden ook bepalingen vastgelegd indien een project grensoverschrijdende effecten zou hebben. Wanneer een lidstaat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lidstaat, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden, hierom verzoekt, doet de lidstaat op wiens grondgebied het voorgenomen project plaatsvindt de informatie toekomen bij de andere lidstaat. Deze informatie omvat een beschrijving van het project en informatie over de aard van de beslissing die kan worden

---

[31] Art. 2, § 4 en art. 3, Espoo-Verdrag.
[32] Cf. art. 5, Espoo-Verdrag.
[33] Art. 6, Espoo-Verdrag.
[34] Art. 2, § 3, Espoo-Verdrag.
[35] Art. 7, Espoo-Verdrag.
[36] Art. 2, § 7, Espoo-Verdrag.
[37] Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PB L* 175, 5 juli 1985 (voortaan verwijzing als MER-Richtlijn).
[38] Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PB L* 73, 14 maart 1997; zie over deze wijzigingsrichtlijn en de omzetting in het Vlaamse Gewest: DE MULDER, J., *o.c.*, 335-339 (1997).
[39] Art. 2, § 1, MER-Richtlijn.
[40] Art. 3, MER-Richtlijn.
[41] Art. 5 en 6, MER-Richtlijn.

genomen. De lidstaat krijgt een termijn waarbinnen hij kenbaar kan maken om deel te nemen aan de milieueffectbeoordelingsprocedure. De lidstaten plegen overleg over de mogelijke grensoverschrijdende effecten en de maatregelen om die effecten te beperken of teniet te doen[42]. Over de gevolgen van de effectbeoordeling bepaalt de richtlijn dat in het kader van de vergunningprocedure de ingewonnen informatie en de resultaten van de raadplegingen *in aanmerking worden genomen*[43].

De richtlijn omvat 2 bijlagen met activiteiten: de eerste bijlage omvat projecten die moeten worden onderworpen aan de milieueffectbeoordelingsprocedure conform de richtlijn. De tweede bijlage omvat activiteiten die worden onderworpen aan een beoordeling indien de lidstaten van oordeel zijn dat dit noodzakelijk is. Dit kan zijn door onderzoek per geval of aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarde of criteria[44]. Bij dit onderzoek moet rekening worden gehouden met de selectiecriteria die zijn vastgelegd in Bijlage III. Bij deze criteria komt onder meer de plaats van de projecten in aanmerking. Eén van de criteria is het opnamevermogen van het natuurlijke milieu. Daarbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan onder meer *wetlands*, kustgebieden, reservaten, alsook Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden.

De bijlagen bij de EG-richtlijn omvatten verschillende activiteiten in zee en aan de kust. Tot de activiteiten van Bijlage I behoren zeehandelshavens bevaarbaar voor schepen van meer dan 1.350 ton, de winning van aardolie en aardgas van een bepaalde volume, en de aanleg van pijpleidingen voor gas, olie of chemicaliën met een lengte van meer dan 40 km. Bijlage II omvat projecten zoals intensieve aquacultuur van vis, landwinning uit zee, winning van mineralen door afbaggering van de zeebodem, windturbineparken, aanleg van havens en visserijhavens, aanleg van oliepijpleidingen, kustwerken om erosie te bestrijden en maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van dijken, pieren, havenhoofden en andere kustverdedigingswerken, jachthavens, vakantiedorpen en hotelcomplexen.

Ook in enkele natuurbehoudsverdragen zijn bepalingen opgenomen inzake milieueffectbeoordeling. In het Biodiversiteitsverdrag worden aan de verdragspartijen verschillende verplichtingen opgelegd inzake milieueffectbeoordeling. Een eerste verplichting is om passende procedures in te voeren die een milieueffectrapportage voorschrijven betreffende voorgenomen projecten die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit, teneinde deze gevolgen te verminderen of tot een minimum te beperken. Indien passend, moet het mogelijk worden gemaakt om het publiek te laten deelnemen aan deze procedures[45]. Behalve een beoordeling van projecten, moeten de verdragspartijen ook regelingen treffen om te verzekeren dat naar behoren rekening wordt gehouden met milieueffecten van programma's en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit[46].

Bij deze twee verplichtingen (effectrapportage voor projecten en voor programma's en beleidslijnen) gaat het over de effecten op de biodiversiteit. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen biodiversiteit op het eigen grondgebied of daarbuiten. De verplichting voor de milieueffectbeoordeling geldt zowel voor effecten op de biodiversiteit op het eigen nationale grondgebied of het gebied waarover rechtsbevoegdheid wordt uitgeoefend, alsook voor biodiversiteit die zich bevindt daarbuiten, hetzij voor de biodiversiteit die zich bevindt onder de rechtsbevoegdheid van andere staten, hetzij voor de biodiversiteit die valt buiten de rechtsbevoegdheid van enige staat. Voor de beoordeling van activiteiten die effecten hebben buiten enig gebied onder de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen wordt deze verplichting geconcretiseerd: op basis van wederkerigheid dient

[42] Art. 7, MER-Richtlijn.
[43] Cf. art. 8, MER-Richtlijn.
[44] Art. 4, MER-Richtlijn.
[45] Art. 14, § 1, a, Biodiversiteitsverdrag.
[46] Art. 14, § 1, b, Biodiversiteitsverdrag.

kennisgeving, informatieuitwisseling en overleg te worden bevorderd aangaande activiteiten onder hun rechtsbevoegdheid of toezicht, die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biodiversiteit van andere staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsbevoegdheid vallen, door het sluiten van bilaterale, regionale of multilaterale regelingen te stimuleren[47] .

De Habitatrichtlijn voorziet eveneens een belangrijke bepaling inzake de beoordeling van activiteiten die mogelijke gevolgen kunnen hebben op de Habitatrichtlijngebieden en de eventuele compenserende maatregelen die moeten worden getroffen. Aangezien dit specifiek is gerelateerd aan de beschermde gebieden van de Habitatrichtlijn, wordt dit behandeld in hoofdstuk 9 inzake beschermde gebieden.

3. TOEPASSING VAN HET NATIONAAL RECHT INZAKE MILIEUEFFECTBEOORDELING OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

Er kunnen vijf situaties worden onderscheiden. Een eerste betreft de milieueffectbeoordeling in het geval van activiteiten die op zee plaatsvinden en die uitsluitend effecten hebben op het mariene milieu. Deze vallen onder de desbetreffende federale wetgeving. Een tweede geval betreft de activiteiten die in het landgedeelte van de kustzone plaatsvinden en effecten hebben op het land. Deze activiteiten worden geregeld door de Vlaamse MER-wetgeving. Een derde situatie betreft de activiteiten die het Vlaamse Gewest uitoefent in de zeegebieden, in uitvoering van haar bevoegdheden die haar zijn toegekend in de Bijzondere wet van 1980. Een vierde geval gaat over die activiteiten die worden uitgeoefend in het mariene of het landgedeelte van de kustzone, maar met een impact in het andere deel van de kustzone. Een laatste situatie gaat over projecten die zich voordoen in zowel het land- als het zeegedeelte van de kustzone.

3.1. MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN ACTIVITEITEN IN HET MARIENE MILIEU

In de federale wetgeving wordt de milieueffectbeoordeling van activiteiten in zee[48] geregeld door de Wet ter bescherming van het mariene milieu en door de Wet continentaal plat[49]. In de *Wet ter bescherming van het mariene milieu* wordt bepaald dat voor activiteiten in de zeegebieden waarvoor een vergunning of machtiging is vereist krachtens deze wet en de uitvoeringsbesluiten hierop, of krachtens andere geldende wettelijke of reglementaire bepalingen aan een vergunning of machtiging is onderworpen, het voorwerp uitmaken van een milieueffectbeoordeling[50].

In de wet worden hierop expliciet twee uitzonderingen voorzien: de verplichting voor milieueffectbeoordeling geldt niet voor de vergunningen verleend op grond van de visserijwetgeving en de concessies verleend op grond van de Wet continentaal plat. Voor deze laatste is een verplichting tot milieueffectbeoordeling ingelast in de Wet continentaal plat zelf. Impliciet zijn ook de activiteiten die vallen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest niet MER-plichtig krachtens de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Het is immers niet aan deze wet om zaken te regelen die toekomen aan de Vlaamse overheid. Deze activiteiten blijven echter onderhevig aan de Vlaamse MER-wetgeving[51].

De milieueffectbeoordeling krachtens de Wet ter bescherming van het mariene milieu moet de evaluatie van de effecten van de activiteiten op het mariene milieu mogelijk maken[52]. De

[47] Art. 14, §1, c, Biodiversiteitsverdrag.
[48] Zie hierover MAES, F., *o.c.*, 262 (1999).
[49] Voor een verwijzing naar deze wet, zie hoofdstuk 4.
[50] Art. 28, § 1, Wet mariene milieu.
[51] Zie infra 3.2.
[52] Art. 28, § 1, Wet mariene milieu.

milieueffectbeoordeling is tweevoudig en gebeurt zowel voorafgaand aan het verlenen van de vergunning als tijdens deze activiteiten.

De *voorafgaande milieueffectbeoordeling* gebeurt aan de hand van een milieueffectrapport dat door de aanvrager van de activiteit bij de aanvraag tot vergunning of machtiging moet worden gevoegd. Het opmaken van het milieueffectrapport gebeurt op initiatief en op kosten van de aanvrager[53]. Wanneer verschillende activiteiten van dezelfde aard het voorwerp uitmaken van afzonderlijke vergunningen of machtigingen, kan de bevoegde overheid de aanvrager de toelating verlenen één geïntegreerd milieueffectrapport te laten opstellen[54].

Wat de gevolgen van de voorafgaande beoordeling betreft, is de overheid die de vergunning of machtiging moet verlenen, verplicht rekening te houden met de milieueffectbeoordeling. In de motivering van haar beslissingen wordt naar die resultaten verwezen[55]. Voor verschillende activiteiten van dezelfde aard die het voorwerp uitmaken van afzonderlijke vergunningen of machtigingen kan de bevoegde overheid overgaan tot één enkele geïntegreerde milieueffectbeoordeling. In dit geval houdt ze bij haar beoordeling rekening met de globale gevolgen voor het milieu van de beoogde activiteiten en de vastgestelde interacties[56].

Nadat de vergunningen of machtigingen zijn toegestaan, blijven de activiteiten onderworpen aan *toezichtsprogramma's en aan permanente milieueffectonderzoeken.* De toezichtsprogramma's en milieueffectonderzoeken gebeuren door of in opdracht van de overheid en op kosten van de vergunning- of machtigingshouder. Indien uit dit onderzoek blijkt dat zich nieuwe nadelige gevolgen voor het mariene milieu hebben voorgedaan, kunnen de vergunningen of machtigingen worden opgeschort of ingetrokken[57]. De inlassing van deze permanente milieueffectbeoordeling tijdens de activiteiten, is geïnspireerd op het principe van de toezichtsprogramma's die al bestaan bij zand- en grindontginningen op het Belgisch continentaal plat en bij het storten van baggerspecie. Ook in die gevallen betaalt diegene die de activiteiten uitvoert de kosten voor deze toezichtsprogramma's.

De procedure, inhoud, de voorwaarden en de vorm waaraan het milieueffectrapport en de milieueffectbeoordeling dienen te voldoen, moeten verder worden vastgelegd bij koninklijk besluit[58]. De Koning legt aan de aanvrager van een vergunningplichtige activiteit of activiteit onderworpen aan een machtiging, een vergoeding op om de kosten van de vereiste onderzoeken en administratieve kosten te dekken. Met betrekking tot de militaire activiteiten die krachtens art. 27 van de wet zijn onderworpen aan een vergunning of machtiging bepaalt de Koning de regels met betrekking tot de vergoeding op gezamenlijk voorstel van de Minister bevoegd voor leefmilieu en de Minister bevoegd voor defensie[59].

Momenteel is het uitvoeringsbesluit dat de milieueffectbeoordelingsverplichting uit de wet verder moet uitwerken, in voorbereiding[60]. Daarin wordt de procedure voorzien voor de milieueffectbeoordeling voorafgaandelijk aan het verlenen van een vergunning of machtiging (onder meer de inhoud van het rapport, beoordeling door het bestuur, retributies). In het ontwerpbesluit wordt tevens de procedure uitgewerkt voor de continue

[53] Art. 28, § 2, Wet mariene milieu.
[54] Art. 28, § 5, Wet mariene milieu.
[55] Art. 28, § 3, Wet mariene milieu.
[56] Art. 28, § 4, Wet mariene milieu.
[57] Art. 29, Wet mariene milieu.
[58] Art. 30, § 1, Wet mariene milieu.
[59] Art. 30, § 2, Wet mariene milieu.
[60] Voorontwerp van koninklijk besluit houdende de regels betreffende de milieu-effectbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (versie van 5 april 2000) (voortaan verwijzing als ontwerp-KB milieueffectbeoordeling).

milieueffectbeoordeling van vergunde of gemachtigde activiteiten, in uitvoering van art. 29 van de wet.

Alhoewel de bepalingen inzake milieueffectbeoordeling van de Wet ter bescherming van het mariene milieu niet van toepassing zijn op de exploitatie van het continentaal plat, *wordt door de wijzigingsbepalingen van de Wet ter bescherming van het mariene milieu de wetgeving inzake het continentaal plat uitgebreid*, waardoor de verplichting tot de milieueffectbeoordeling tevens geldt voor de exploratie en exploitatie van het continentaal plat. Bij de aanvraag tot concessie of machtiging voor de exploratie en exploitatie van het continentaal plat moet een milieueffectrapport worden gevoegd en de aanvraag wordt onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. De exploratie en exploitatie worden voorts onderworpen aan een continu onderzoek naar de invloed van de betrokken activiteiten op de sedimentafzettingen en op het mariene milieu.

Alhoewel de milieueffectbeoordeling wordt opgenomen in de wetgeving op het continentaal plat, wordt de Minister van leefmilieu betrokken bij de procedure. Zo is het advies vereist inzake het milieueffectrapport en de resultaten van de milieueffectbeoordeling. Er is een gunstig advies van de Minister van leefmilieu vereist voor het kunnen toekennen van concessies, machtigingen, verlengingen of vernieuwingen. Bij de aanvragen en aanvragen tot hernieuwing en verlenging wordt rekening gehouden met de resultaten van het continu onderzoek. Ook hier geldt dat, als de activiteiten onaanvaardbare nadelige gevolgen hebben voor de sedimentafzettingen of het mariene milieu, de concessie of machtiging geheel of gedeeltelijk kan worden opgeheven of geschorst[61]. Dit betekent dat voor de exploratie en exploitatie van het continentaal plat, het toekennen van de vergunning en de milieueffectbeoordeling gebeuren door twee verschillende ministers. De vergunningen zelf worden verleend door de Minister van economische zaken. De milieueffectbeoordeling gebeurt door de Minister van leefmilieu. Bij de activiteiten die vergunningplichtig en milieueffectbeoordelingsplichtig zijn krachtens de Wet ter bescherming van het mariene milieu is de vergunningverlenende overheid dezelfde als de overheid die de milieueffectbeoordeling doet (beide de Minister van leefmilieu).

Het toezicht bij het uitvoeren van zand- en grindwinningsoperaties op het continentaal plat bestaat reeds. Ook dit gebeurt op kosten van de aanvrager. Het onderzoek naar de gevolgen van de winningen op het Belgisch continentaal plat en de vergoedingen voor dit onderzoek worden vastgelegd in de individuele concessiebesluiten voor winningen op het continentaal plat. In het KB van 14 juli 1993 tot vaststelling van de ontvangsten en uitgaven van het Fonds voor zandwinning - Continentaal Plat van België[62] worden onder meer de uitgaven voor de onderzoeken voor de vaststelling van de effectieve en mogelijke gevolgen van de exploratie en exploitatie vastgelegd ten laste van dit Fonds. In dit Fonds worden de vergoedingen gestort die door de Administratie van het mijnwezen worden ontvangen voor de concessies voor de exploratie en exploitatie van de minerale en niet-levende rijkdommen van het continentaal plat.

Het was toch wenselijker geweest om ook de milieueffectbeoordeling van de activiteiten op het continentaal plat te behouden in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Dit zou dan leiden tot een zelfde procedure voor alle activiteiten. Het is bovendien te betreuren dat geen verplichting werd ingevoerd voor visserijactiviteiten. Het is hierbij niet de bedoeling om elke activiteit inzake visserij aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen. Niettemin kan het noodzakelijk zijn om voor bijvoorbeeld nieuwe vistechnieken of -methoden een voorafgaande milieueffectbeoordeling in te voeren. Ook de aquacultuur zou moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling[63].

---

[61] Cf. art. 79 van de Wet mariene milieu, dat art. 3 van de Wet continentaal plat aanvult.

[62] KB van 14 juli 1993 tot vaststelling van de ontvangsten en uitgaven van het Fonds voor zandwinning - Continentaal Plat van België, *BS* 10 augustus 1993.

[63] Zie ook bijlage II, 1, f van Richtlijn 97/11/EG (intensieve aquacultuur van vis).

3.2. MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN ACTIVITEITEN IN HET LANDGEDEELTE VAN DE KUSTZONE

In het Vlaamse Gewest wordt de regeling inzake milieueffectbeoordeling geregeld door enkele besluiten van 23 maart 1989[64]. Deze besluiten vormen de uitvoering van de EG-milieueffectbeoordelingsrichtlijn[65]. Het *Besluit van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen*[66] bepaalt voor welke categorieën inrichtingen een milieueffectbeoordeling is vereist en bepaalt de inhoud en de procedure daarvoor. Dit besluit vormt een uitvoering op art. 7 van het Milieuvergunningdecreet. Een *tweede besluit van 23 maart 1989*[67] bepaalt voor welke categorieën werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, een milieueffectbeoordeling is vereist, voor de volledigheid van de aanvraag om een bouwvergunning. Ook hier wordt de inhoud en procedure voor de milieueffectbeoordeling vastgelegd. De resultaten van de effectbeoordeling worden meegedeeld aan de vergunningverlenende instantie. Er is echter geen formele verplichting om in het geval van een negatieve beoordeling de vergunning te weigeren. Dit betekent dat de beoordeling formeel gezien de beslissingsbevoegdheid van de overheid niet beperkt. Dit is ook in tegenstelling tot wat de EG-richtlijn voorschrijft[68]. De milieueffectbeoordeling beoogt enkel de overheid, het publiek en de aanvrager in te lichten over de milieugevolgen van bepaalde projecten en over methodes om deze gevolgen te beperken, te compenseren of op te heffen. Dit betekent echter niet dat een dergelijke milieueffectbeoordeling zonder juridische waarde is. Elke bestuurshandeling, zoals bijvoorbeeld een milieuvergunning en bouwvergunning, moet immers gedragen zijn door in rechte en in feite deugdelijke motieven. De milieueffectbeoordeling vormt een belangrijk feitelijk gegeven dat de overheid in haar besluitvorming moet betrekken. Indien een beslissing werd genomen die niet overeenstemt met de milieueffectbeoordeling, dan moet dit voldoende worden gemotiveerd[69].

In de Vlaamse wetgeving zijn in het Besluit van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaams Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport is vereist, *een aantal activiteiten opgenomen die van belang kunnen zijn voor de kust*:

- de aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van zeehandelshavens en visserijhavens;
- de aanleg van jachthavens (voor de aanleg van 500 vaste ligplaatsen of meer);
- de aanleg van een hoofdtransportleiding voor het transport van een vloeistof of van gas in natuur- of reservaatgebied of ecologisch waardevol gebied op het gewestplan, in een Vogelrichtlijngebied of Ramsar-gebied;
- de aanleg van vakantiedorpen of hotelcomplexen en/of aanleg van een terrein ten behoeve van verblijfsrecreatie van 20 ha of meer;

---

[64] Zie over de MER-wetgeving in het Vlaamse Gewest: LAVRYSEN, L., *Cursus algemeen milieurecht*, Universiteit Gent, 1999-2000, (372 p.), 203-214.

[65] België werd door het Hof van Justitie veroordeeld wegens onvoldoende omzetting van de MER-richtlijn (H.v.J., 2 mei 1996, Commissie t. België, C-133/94, in *TMR* 438 (1996), met noot M. PALLEMAERTS, "De Belgische m.e.r.-regelingen door het Hof van Justitie getoetst: Europese vijgen na pasen".

[66] B.Vl.Reg. van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, *BS* 17 mei 1989; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 25 januari 1995, *BS* 28 april 1995; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 4 februari 1997, *BS* 21 februari 1997; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 10 maart 1998, *BS* 30 april 1998 (verwijzing als MER-besluit hinderlijke inrichtingen) .

[67] B.Vl.Reg. van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaams Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, *BS* 17 mei 1989; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 25 januari 1995, *BS* 28 april 1995; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 4 februari 1997, *BS* 21 februari 1997; gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 10 maart 1998, *BS* 30 april 1998 (voortaan verwijzing als MER-besluit andere projecten). Dit besluit is genomen in uitvoering van de Wet van 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedebouw.

[68] Cf. art. 8, MER-Richtlijn.

[69] Cf. LAVRYSEN, L. en VERBEEK, P., *o.c.*, 344 (1995); LAVRYSEN, L., *o.c.*, 214 (1999-2000). De vereiste voor de motivering van bestuurshandelingen werd formeel vastgelegd in de Wet inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991).

- terugwinning van land op zee met een oppervlakte van 10 ha of meer;
- de aanleg van oliepijpleidingen geheel of gedeeltelijk gelegen in natuur- of reservaatgebied of ecologisch waardevol gebied, Vogelrichtlijngebied of Ramsar-gebied.

Het gaat hierbij dus alleen over vrij grootschalige projecten. Nochtans kunnen ook kleinere projecten de natuur nadelig beïnvloeden[70]. Er wordt dan ook aangedrongen op een betere MER-regeling in Vlaanderen, waarin wordt voorzien in een ruimere toepassing, een betere kwaliteitsbewaking en een meer geïntegreerde en preventieve benadering[71].

3.3. MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN ACTIVITEITEN ONDER VLAAMSE BEVOEGDHEID IN DE ZEEGEBIEDEN

De vraag rijst of ook *activiteiten die vallen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en vergunningplichtig zijn onder de Vlaamse wetgeving, maar zich voordoen binnen de zeegebieden onderworpen zijn aan een milieueffectbeoordeling*. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt elke vergunningplichtige activiteit onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, ongeacht op grond van welke wetgeving de activiteit vergunningplichtig is. De enige uitzonderingen die worden voorzien zijn de visserijwetgeving en de activiteiten die vallen onder de Wet continentaal plat. De activiteiten die vergunningplichtig zijn krachtens de Vlaamse wetgeving worden niet expliciet opgenomen bij de uitzonderingen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat alle activiteiten die vergunningplichtig zijn krachtens de Vlaamse wetgeving, zoals bijvoorbeeld activiteiten die een bouwvergunning vereisen, en die plaatsvinden binnen de zeegebieden, onderworpen zijn aan de milieueffectbeoordeling door de federale overheid. Aangezien de Wet ter bescherming van het mariene milieu als algemeen uitgangspunt had om geen aangelegenheden te regelen die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, lijkt dit wellicht een te vergaande interpretatie. Alhoewel de federale overheid bevoegd is voor de bescherming van het mariene milieu, lijkt het meer aangewezen dat voor activiteiten die expliciet zijn toegewezen aan het Vlaamse Gewest, de vergunningen en milieueffectbeoordeling blijven ressorteren onder de Vlaamse wetgeving. Dit kan ook dubbele milieueffectbeoordeling-procedures vermijden.

Het kan eventueel wel nuttig zijn dat de lijst van activiteiten waarvoor een milieueffectbeoordeling is vereist in de Vlaamse wetgeving wordt uitgebreid tot bepaalde activiteiten in de zeegebieden die nu nog niet zijn opgenomen in de lijst. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan kustverdedigingswerken. Kustverdedigingswerken zijn expliciet opgenomen in de MER-Richtlijn[72]. In de Vlaamse wetgeving is de MER-plicht niet expliciet voorzien voor kustverdedigingswerken. Bepaalde kustverdedigingswerken kunnen echter vallen onder activiteiten die wel zijn opgenomen in de Vlaamse wetgeving. Dit blijkt uit een recent arrest van de Raad van State inzake de schorsing van de bouwvergunning van een aangroeistrand in Oostende[73]. Door de administratie wordt het aangroeistrand gezien als een kustverdedigingsproject. De Raad van State volgt echter de verzoekende partij en beschouwt het aangroeistrand als werken voor stadsprojecten waarin de afbraak, bouw of verbouwing, geprojecteerd is in een aaneengesloten gebied dat betrekking heeft op een totale oppervlakte van minstens 10 ha[74]. Het wordt ook aanzien als de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening met een oppervlakte van 50 ha en meer[75] en waarvoor

[70] Zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 402-403 (2000).
[71] LAVRYSEN, L., *o.c.*, 204 (1999-2000).
[72] Bijlage II, k, MER-Richtlijn: "*Kustwerken om erosie te bestrijden en maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden, en andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken*".
[73] R.v.St. nr. 81.836 van 15 juli 1999, in de zaak A.85.129/X-9014.
[74] Art. 2, 7°, MER-besluit andere projecten.
[75] Art. 2, 11°, MER-besluit andere projecten.

dus een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om een bouwvergunning.

3.4. MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN ACTIVITEITEN MET GRENSOVERSCHRIJDENDE IMPACT IN DE KUSTZONE

Bij de milieueffectbeoordeling rijst dan nog de vraag naar de beoordeling van activiteiten met gebiedsoverschrijdende impact[76] *in de kustzone*. De grens die hier wordt bedoeld is de grens tussen het mariene gedeelte en het landgedeelte van de kustzone, waarin respectievelijk de federale en het Vlaamse Gewest bevoegd is. Het kan immers best zijn dat een activiteit op het landgedeelte van de kustzone ook een impact heeft op het mariene gedeelte van de kustzone of omgekeerd. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt bepaald dat de milieueffectbeoordeling de evaluatie van de effecten van deze activiteiten *op het mariene milieu* moet mogelijk maken. Dit is een beperking die te betreuren valt. Het kan immers zijn dat zeegebonden activiteiten ook een impact hebben op het milieu van het landgedeelte van de kustzone. In de Vlaamse wetgeving is geen dergelijke beperking voorzien en wordt gevraagd een beschrijving te geven van de effecten op onder meer fauna en flora, water, bodem, lucht, enz. Er kan worden van uitgegaan dat de beoordeling ook de mogelijke impact op het mariene milieu kan omschrijven.

Het is dus sterk aan te bevelen om in een samenwerkingsovereenkomst tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest inzake geïntegreerd kustzonebeheer, voor het aspect van de milieueffectbeoordeling te voorzien in een beoordeling van activiteiten op het gedeelte van de kustzone dat valt onder de bevoegdheid van de andere overheid. Een soortgelijk samenwerkingsakkoord bestaat al tussen de drie gewesten *voor de uitwisseling van informatie over projecten met gewestgrensoverschrijdende milieueffecten*[77]. Het samenwerkingsakkoord is van toepassing op elk project dat krachtens de van toepassing zijnde gewestelijke reglementeringen is onderworpen aan een effectenstudie. In het akkoord worden verplichtingen opgelegd inzake de kennisgeving aan het gewest waar de effecten zich kunnen voordoen van de vergunningaanvraag van het project, alsook van het milieueffectrapport. De belanghebbende inwoners van het betreffende gewest kunnen deelnemen aan het openbaar onderzoek. Alhoewel het nog te vroeg is voor een beoordeling van dit samenwerkingsakkoord inzake gewestgrensoverschrijdende milieueffecten, is dit toch al onderhevig aan kritiek[78]. De inhoudelijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord zijn dan ook niet ten volle geschikt als inspiratiebron voor een samenwerkingsakkoord voor de milieueffectbeoordeling in de kustzone.

Behalve de gewestgrensoverschrijdende milieueffectbeoordeling, zijn er ook administratieve afspraken gemaakt tussen Nederland en Vlaanderen in een stappenschema[79]. De verplichting tot informatie-uitwisseling met andere landen of andere gewesten is in de Vlaamse wetgeving ook opgenomen in de wijzigingsbesluiten van 4 februari 1997 tot wijziging van de MER-besluiten van 23 maart 1989. In het ontwerp-KB milieueffectbeoordeling in uitvoering van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, wordt in uitvoering van het Espoo-Verdrag een procedure voorzien van

---

[76] Met "*grensoverschrijdend*" wordt bedoeld een MER ingeval van een voorgenomen project gelegen in een bepaald rechtsgebied met mogelijke effecten in een ander rechtsgebied (definitie van DE MULDER, J., *o.c.*, 228 (1996). Het gaat hier *niet* over een internationale grensoverschrijdende MER.

[77] Samenwerkingsakkoord van 4 juli 1994 (voor een verwijzing, zie noot 286 van hoofdstuk 4).

[78] Zie DE MULDER, J., *o.c.*, 240-241 (1996). Zo is er onder meer een probleem met de draagwijdte van de gebruikte terminologie van effectenstudie. Het voorzien van deelname aan een openbaar onderzoek stelt problemen in Vlaanderen aangezien daar geen openbaar onderzoek is voorzien. De procedure is te weinig concreet en te omslachtig, onder meer doordat de uitwisseling van informatie dient te gebeuren tussen de betrokken regeringen. Voor dit laatste aspect vraagt J. De Mulder zich af of een procedure tussen de betrokken milieu-administraties niet meer aangewezen zou zijn.

[79] Stappenschema grensoverschrijdende m.e.r. Vlaanderen - Zuid-Nederland; zie hierover DE MULDER, J., *o.c.*, 233, 246-249 (1996); DE MULDER, J., *o.c.*, 342 (1997).

informatieverstrekking in geval van een grensoverschrijdende impact[80]. In geen van beide wetgevingen is echter voorzien in een procedure voor de uitwisseling van informatie in het geval van grensoverschrijdende impact in de kustzone. Het is dan ook aangewezen dat zowel in de Vlaamse MER-wetgeving, als in de uitvoeringsbesluiten van de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt voorzien in een verplichting voor informatieuitwisseling in geval van een grensoverschrijdende impact in de kustzone. De concrete procedure kan verder worden uitgewerkt in een samenwerkingsakkoord.

3.5. MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN ACTIVITEITEN DIE ZICH UITSTREKKEN OVER DE HELE KUSTZONE

Het kan zijn dat een bepaalde activiteit zich uitstrekt over zowel het landgedeelte als het mariene gedeelte van de kustzone. Een voorbeeld hierbij is de aanleg van een olie- of gaspijpleiding, die over zee naar het land wordt gebracht. In dat geval gelden de respectieve wetgevingen van de federale overheid voor het gedeelte van het project dat zich in zee bevindt en de Vlaamse wetgeving voor het landgedeelte. De wetgevingen zijn echter niet op elkaar afgestemd en het kan zijn dat voor een bepaald project wel een MER is vereist in het ene deel van de kustzone en niet in het andere deel.

[80] Cf. art. 22, ontwerp-KB milieueffectbeoordeling.

IV. VERGUNNINGEN

1. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE VERGUNNINGEN

Hierna wordt een kort overzicht geschetst van de *mogelijkheden in het Zeerechtverdrag van 1982 om activiteiten al dan niet aan een vergunning te onderwerpen.* In hoofdstuk 10 wordt voor enkele activiteiten in het mariene en kustzonemilieu meer in detail ingegaan op de mogelijkheden om deze te beperken.

In de territoriale zee heeft de kuststaat, als gevolg van zijn soevereiniteit over dit gebied, de volle bevoegdheid om alle activiteiten aan een vergunning of toestemming te onderwerpen, en dit zowel voor eigen als voor vreemde onderdanen. Er geldt slechts één uitzondering en dit is het recht van onschuldige doorvaart voor vreemde schepen. Algemeen gezien zal voor het varen op zich geen vergunning worden gevraagd. Dit wordt bevestigd in de Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu, waarin voor het varen zelf geen vergunning is vereist[81].

In de exclusieve economische zone (EEZ) heeft de kuststaat soevereine rechten voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie van de zone. De kuststaat beschikt over rechtsbevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden opgesomd in art. 56 van het Zeerechtverdrag (zoals de bouw van kunstmatige eilanden en wetenschappelijk zeeonderzoek). Ten aanzien van deze aangelegenheden kan de kuststaat vergunningen opleggen. Verder zal blijken in welke mate België van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. In de EEZ gelden ook nog vrijheden voor andere staten, zoals de vrijheid van scheepvaart en overvliegen. Daarvoor kan de kuststaat geen beperkingen, en dus ook geen vergunningplicht, opleggen.

Op het continentaal plat beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Hierover wordt expliciet bepaald in het Zeerechtverdrag dat de soevereine rechten exclusief zijn in de zin dat, indien de kuststaat het continentaal plat niet exploreert of de natuurlijke rijkdommen niet exploiteert, niemand deze werkzaamheden mag uitoefenen tenzij met de uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat[82]. Alhoewel er op het continentaal plat een vrijheid geldt voor alle staten om kabels en pijpleidingen te leggen[83], is het tracé van de pijpleidingen dat op het continentaal plat wordt gelegd, onderworpen aan de toestemming van de kuststaat. De kuststaat beschikt over het exclusieve recht om machtigingen te verlenen voor het boren op het continentaal plat voor alle doeleinden[84]. In zowel de EEZ als op het continentaal plat beschikt de kuststaat over het uitsluitende recht om kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen te bouwen, en de bouw, de werkzaamheden en het gebruik ervan te machtigen[85].

In het internationaal natuurbehoudsrecht, specifiek van toepassing op het mariene milieu, worden maar weinig verplichtingen voorzien voor het inlassen van een vergunningplicht. Het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van de noordoostelijke Atlantische Oceaan legt aan de verdragspartijen op om een vergunningplicht in te voeren voor lozingen vanaf het vasteland, voor de toegelaten vormen van het storten van afval (zoals baggerspecie), alsook voor lozingen afkomstig van offshore-installaties. Aangezien dit milieuvergunningen zijn, wordt hierop niet verder ingegaan. Voor de andere mariene regio's worden in de UNEP-regionale zeeprotocollen voor de beschermde gebieden verschillende bepalingen opgenomen waarbij aan de verdragspartijen wordt opgelegd om bepaalde activiteiten te

[81] Zie ook de Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 29.
[82] Art. 77, § 2, Zeerechtverdrag.
[83] Art. 79, § 1, Zeerechtverdrag.
[84] Art. 81, Zeerechtverdrag.
[85] Art. 60 en art. 80, Zeerechtverdrag.

regelen of te verbieden[86]. Alhoewel er niet expliciet sprake is van vergunningen, kan het regelen van activiteiten ook het opleggen van een vergunning of toestemming inhouden.

2. VERGUNNINGEN IN HET NATIONAAL RECHT

2.1. VERGUNNINGEN IN ZEE

Voor het mariene gedeelte wordt in Hoofdstuk VI van de Wet ter bescherming van het mariene milieu een aantal activiteiten onderworpen aan een vergunning- of machtigingsplicht[87]. Het belang van deze vergunningplicht ligt vooral in de ruime categorie van activiteiten die vergunningplichtig zijn en het feit dat de vergunningbevoegdheid in handen ligt van de Minister van leefmilieu. Deze zal (normaal gezien) meer prioriteiten geven aan de bescherming van het mariene milieu dan aan de economische baten van de vergunningplichtige activiteiten[88]. Aan deze vergunningplichtige activiteiten wordt tevens een verplichting tot milieueffectbeoordeling gekoppeld krachtens art. 28 en 29 van de wet. In deze wet zijn enkele activiteiten uitgezonderd van de vergunningplicht, hoofdzakelijk omwille van het feit dat zij reeds vergunningplichtig zijn gesteld in andere wetgeving[89].

2.1.1. VERGUNNINGPLICHTIGE ACTIVITEITEN IN DE WET TER BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU

De activiteiten die vergunningplichtig zijn krachtens de wet, betreffen:
- de burgerlijke bouwkunde;
- het graven van sleuven en het ophogen van de zeebodem;
- het gebruik van explosieven en akoestische toestellen met een groot vermogen;
- het achterlaten en vernietigen van wrakken en gezonken scheepsladingen;
- industriële activiteiten;
- de activiteiten van publicitaire en commerciële ondernemingen[90].

Naast de activiteiten die expliciet worden genoemd in de wet, kan de Koning met het oog op de bescherming van het mariene milieu andere activiteiten aan een voorafgaande vergunning of machtiging onderwerpen[91].

De in de wet genoemde lijst van activiteiten heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld het storten van baggerspecie vergunningplichtig is, want dit houdt een ophoging van de zeebodem in. Voor het storten van baggerspecie wordt ook expliciet een machtiging vereist op grond van art. 18 van de wet. Het gebruik van explosieven en akoestische toestellen kan schadelijk zijn voor zeezoogdieren[92]. Het overvliegen met reclamevliegtuigjes is eveneens vergunningplichtig (als publicitaire onderneming). In de EEZ moet echter rekening worden gehouden met het recht van overvlucht voor vreemde vliegtuigen. Voor eigen vliegtuigen kunnen wel beperkingen worden opgelegd. Het organiseren van F1-races op zee is meestal een commerciële onderneming en is dus eveneens vergunningplichtig. Tot dusver wordt de organisatie van sportwedstrijden geregeld door het Kustreglement[93] en is een vergunning vereist van de Nautisch directeur van het loodswezen. Eenmaal de uitvoeringsbesluiten bij de Wet ter bescherming van het mariene milieu uitgevaardigd zullen zijn, zal deze vergunningbevoegdheid aan de Minister van leefmilieu toebehoren. Onder de burgerlijke

[86] Zie ook bij hoofdstuk 10.
[87] Zie hierover MAES, F., *o.c.*, 279-282 (1999).
[88] MAES, F., *o.c.*, 279 (1999).
[89] Zie infra 2.1.2.
[90] Art. 25, § 1, Wet mariene milieu.
[91] Art. 25 § 2, Wet mariene milieu.
[92] Zie evenwel verder de regeling voor militaire activiteiten.
[93] Art. 38, § 1, Kustreglement.

bouwkunde vallen alle bouwactiviteiten, zoals bijvoorbeeld de aanleg van kunstmatige eilanden en de aanleg van windmolens in zee[94].

De voorwaarden en de procedure voor de toekenning, de opschorting en de intrekking van de vergunning of machtiging moeten worden vastgelegd bij koninklijk besluit. Er kunnen ook nadere regels worden vastgesteld inzake het toezicht waaraan deze activiteiten zijn onderworpen[95]. Inmiddels is een ontwerpbesluit inzake de vergunningprocedure in voorbereiding[96]. Dit besluit handelt zowel over de vergunning als de machtiging. Een *vergunning* wordt verleend over in de tijd voortdurende activiteiten (b.v. een windmolen in zee). Een *machtiging* wordt toegekend voor in de tijd aflopende activiteiten (b.v. een offshore-race)[97]. Om een zware procedure te vermijden telkens als aan een bestaande activiteit wijzigingen gebeuren, wordt in het ontwerpbesluit een onderscheid gemaakt tussen:

- de vergunning en machtiging voor activiteiten;
- de wijzigingsvergunning of een wijzigingsmachtiging voor het veranderen van vergunde en gemachtigde activiteiten, in de gevallen waar de verandering niet substantieel is en geen belangrijke weerslag heeft op de vergunde of gemachtigde activiteit;
- de herzieningsvergunning en herzieningsmachtiging voor het veranderen van vergunde en gemachtigde activiteiten in de gevallen waar de verandering substantieel is of een belangrijke weerslag heeft op de vergunning of gemachtigde activiteit.

Voorts worden in het ontwerpbesluit ook nog *ingrepen* aan een vergunde of gemachtigde activiteit voorzien: dit is het wijzigen van een vergunde of gemachtigde activiteit waardoor aan het mariene milieu een nadeel kan worden berokkend dat evenwel niet groter of andersoortig is ten opzichte van het nadeel dat door de geldende vergunning of machtiging wordt beheerst[98]. Voor dergelijke ingrepen is geen vergunning of machtiging vereist[99].

Voor de procedure zelf wordt een onderscheid gemaakt tussen de procedure met inspraak en de vereenvoudigde procedure[100]. Alhoewel in het ontwerp al enkele activiteiten worden genoemd die vallen onder één van beide procedures, wordt voorzien dat de minister de lijst kan vervolledigen[101]. Om te weten welke activiteiten vergunningplichtig zijn, moet dus niet alleen de wet, het koninklijk besluit, maar ook het ministerieel besluit worden geraadpleegd[102].

Bij de behandeling van de aanvraag wordt voorzien in een uitvoering van het Espoo-Verdrag inzake grensoverschrijdende milieueffectrapportage: indien de geplande activiteit effecten kan hebben in een ander land, dient dit land betrokken te worden in de procedure[103]. Wat hier opvalt is dat *wel* de grensoverschrijdende effecten naar een ander land worden voorzien, maar dat *geen* procedure is voorzien als er effecten kunnen zijn in het Vlaamse Gewest. Er kan echter worden aangenomen dat activiteiten in de Belgische zeegebieden ook effecten kunnen hebben op het landgedeelte van de kustzone.

---

[94] Zie ook verder bij de uitzonderingen in 2.1.2.
[95] Art. 26, Wet mariene milieu.
[96] Voorontwerp van koninklijk besluit houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (versie van 5 april 2000) (voortaan verwijzing als ontwerp-KB vergunningen).
[97] Art. 1, 4° en 5°, ontwerp-KB vergunningen.
[98] Art. 1, 9°, ontwerp-KB vergunningen.
[99] Art. 3, § 2, ontwerp-KB vergunningen.
[100] Art. 9, ontwerp-KB vergunningen.
[101] Cf. art. 10 en 11, ontwerp-KB vergunningen.
[102] Zie ook het advies van de Werkgroep Biodiversiteit van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 30 mei 2000.
[103] Cf. art. 20, ontwerp-KB vergunningen.

Bij de beslissing over de vergunning of machtiging kan de Minister van leefmilieu alle gebruiksvoorwaarden opleggen die hij nuttig acht ter bescherming van het mariene milieu[104]. De minister weigert een vergunning of machtiging te verlenen wanneer de betrokken activiteit een onaanvaardbaar nadeel zou berokkenen aan het mariene milieu en dit ondanks het opleggen en het naleven van gebruiksvoorwaarden[105]. *De vergunning- of machtigingsplicht verschilt in dit opzicht van de ingreepregeling, zoals die is voorzien in art. 16 van het Decreet natuurbehoud.* Een ingreepregeling omvat drie elementen (vergunningplicht, belangenafweging en compenserende maatregelen)[106]. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt wel in een vergunningplicht voorzien. Zowel de voorafgaande als de permanente milieueffectbeoordeling omvat een zekere belangenafweging. Wat echter niet is opgenomen in de wet zelf, is een sturing van deze belangenafweging. Zowel in de Habitatrichtlijn, als in het Decreet natuurbehoud, voor gebieden van het VEN, wordt dit wel gedaan: voor een activiteit die *schade* kan aanbrengen aan de natuur, kan slechts een vergunning worden verleend indien de activiteit van algemeen belang is. In het vergunningbesluit voor het mariene milieu gaat het over een *onaanvaardbaar nadeel.* In dat geval moet een vergunning of machtiging worden geweigerd. Zelfs ingeval van een algemeen belang, kan dus geen vergunning worden toegekend. In dit opzicht is het KB strenger. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu ontbreekt een expliciete grondslag voor compenserende maatregelen, in het geval een schadelijke activiteit toch wordt vergund. Dit belet evenwel niet dat de overheid die de vergunningen moet verlenen, compenserende maatregelen kan opleggen. Deze kunnen deel uitmaken van de gebruiksvoorwaarden, waarvoor een grondslag wordt voorzien in het uitvoeringsbesluit. In het ontwerpbesluit inzake de milieueffectbeoordeling, wordt wel expliciet voorzien dat het bestuur zich in de beoordeling uitspreekt over de compensatie in milieuvoordelen die aangewezen is voor de nadelige effecten van de activiteit[107].

2.1.2. UITZONDERINGEN

Een aantal activiteiten valt niet onder de vergunningplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Het gaat over:

- de beroepsvisserij;
- het wetenschappelijk zee-onderzoek;
- de scheepvaart (met uitzondering van het achterlaten en vernietigen van wrakken);
- de activiteiten bedoeld in de Wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België;
- de niet-winstgevende individuele activiteiten;
- de activiteiten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest[108].

Deze uitzonderingen werden ingelast omdat zij, ofwel al vergunningplichtig zijn in het kader van andere wetgeving en een dubbele vergunningplicht moet worden vermeden, ofwel omdat zij niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren en dus niet kunnen worden geregeld door de federale wetgeving.

Voor de *beroepsvisserij* is er reeds een visvergunning vereist overeenkomstig het KB van 21 juni 1994[109]. Elk vissersvaartuig dat de Belgische vlag voert, mag de zeevisserij enkel

---

[104] Art. 27, ontwerp-KB vergunningen.
[105] Art. 33, ontwerp-KB vergunningen. Dit artikel is geïnspireerd op het voorontwerp van het decreet milieubeleid van de Commisie Bocken (art. 4.6.138 inzake het weigeren van een vergunning, zie hierover Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *o.c.*, 592 (1995)).
[106] Zie infra 2.2.2.
[107] Art. 15, ontwerp-KB milieueffectbeoordeling.
[108] Art. 25 § 3, Wet mariene milieu.
[109] KB van 21 juni 1994 tot het instellen van een visvergunning en houdende tijdelijke maatregelen voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, *BS* 29 juni

bedrijven wanneer de eigenaar van dat vissersvaartuig beschikt over een visvergunning uitgereikt door de Dienst voor Zeevisserij[110].

Voor de *scheepvaart* geldt geen vergunningverplichting. Voor de scheepvaart geldt immers als algemeen uitgangspunt dat deze niet aan een vergunning kan worden onderworpen. Een uitzondering wordt gemaakt voor het achterlaten en vernietigen van wrakken en gezonken scheepslading, dat wel expliciet aan een vergunningplicht wordt onderworpen[111]. In geval van risico op mogelijke verontreiniging van het mariene milieu van de territoriale zee of de EEZ of in het geval de veiligheid van de scheepvaart in deze mariene zones in gevaar wordt gebracht, heeft de eigenaar van een vaartuig dat aan de grond is gelopen of gezonken, de verplichting zijn wrak, de wrakstukken, de gezonken tuigen, de lading, de aan boord aanwezige schadelijke stoffen of voorwerpen te lichten en uit het mariene milieu te verwijderen, behalve indien het achterlaten door de overheid is vergund in toepassing van art. 25 en 26 van de wet[112]. Indien de scheepseigenaar niet aan de verplichting voldoet, kan de Belgische overheid in de plaats en op kosten en risico van de scheepseigenaar en/of aansprakelijke persoon het scheepswrak en/of de lading verwijderen[113].

Het *wetenschappelijk zee-onderzoek* is evenmin onderworpen aan de vergunningplicht van art. 25, § 1 van de Wet mariene milieu. Dit wordt immers geregeld door de EEZ-Wet. In de EEZ-Wet wordt een toestemming voorzien voor het uitvoeren van wetenschappelijk zee-onderzoek in de territoriale zee en de EEZ: elk wetenschappelijk zeeonderzoek in de territoriale zee en de EEZ, van welke aard ook, door een buitenlands schip, vliegtuig, drijvend tuig of onderwaterinstrument, is onderworpen aan de toestemming van de Minister van buitenlandse zaken[114].

Ook de *niet-winstgevende individuele activiteiten* in de zeegebieden worden uitgesloten van een vergunningplicht. Dit gaat over activiteiten zoals het zwemmen en surfen. Het is niet wenselijk en praktisch niet erg realistisch om voor elke zwemmer of surfer een vergunning te vragen. Het verhuren aan land van surfplanken of pedalo's is wel een winstgevende activiteit. De eigenlijke activiteiten die worden uitgeoefend blijven echter niet-winstgevend en individueel eenmaal ze worden uitgeoefend in de zeegebieden.

De *activiteiten die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest*, ingevolge de staatshervorming[115], zoals de onderhoudsbaggerwerken kunnen niet vallen onder de federale vergunningplicht. Deze vallen wel onder de Vlaamse wetgeving inzake vergunningen.

Militaire activiteiten kunnen slechts aan een vergunning of machtiging worden onderworpen op basis van een besluit genomen op gezamenlijke voordracht door de Minister bevoegd voor de bescherming van het mariene milieu en de Minister van defensie[116]. Dit betekent dat de vergunningplicht voor het gebruik van explosieven en akoestische toestellen, indien dit

---

1994; gewijzigd door het KB van 15 december 1994, *BS* 31 december 1994; het KB van 4 mei 1995, *BS* 4 juli 1995; het KB van 4 augustus 1996, *BS* 3 september 1996; het KB van 2 december 1996, *BS* 19 december 1996; het KB van 13 september 1998, *BS* 2 oktober 1998; het KB van 3 februari 1999, *BS* 12 februari 1999; het KB van 13 mei 1999, *BS* 29 mei 1999; het KB van 20 december 1999, *BS* 31 december 1999; het KB van 20 augustus 2000, *BS* 30 augustus 2000.

[110] Art. 2, KB van 21 juni 1994.

[111] Art. 26 § 1, iv, Wet mariene milieu.

[112] Art. 75, dat deze bepaling invoert in art. 13 van de zogenaamde Wrakkenwet (Hoofdstuk V van de Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart, *BS* 6 oktober 1989).

[113] Art. 14, Wrakkenwet; zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 274-275 (1997).

[114] Art. 40, EEZ-Wet.

[115] Art. 6 § 1, X van de Bijzondere Wet van 1980.

[116] Art. 27, Wet mariene milieu.

militaire activiteiten zijn, alleen vergunningplichtig kunnen zijn, indien dit wordt geregeld in een besluit genomen samen met de Minister van defensie.

De *activiteiten bedoeld in de Wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat* vallen evenmin onder de vergunningplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Om deze activiteiten ook te koppelen aan een milieueffectbeoordeling werd de Wet continentaal plat gewijzigd door de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Daardoor wordt een milieueffectbeoordeling vereist voor de activiteiten, waarvoor een concessie of machtiging is vereist krachtens art. 3 van de Wet continentaal plat[117].

De vraag is over welke activiteiten dit juist gaat en welke activiteiten dus onder het vergunningregime en het daaraan gekoppelde milieueffectbeoordelingsregime vallen van de Wet continentaal plat. De oorspronkelijke wet van 1969 had enkel betrekking op de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat. Door de EEZ-Wet wordt een wijziging aan de wet van 1969 doorgevoerd en wordt de wet zowel voor het territoriale als het materiële toepassingsgebied uitgebreid. Territoriaal wordt het toepassingsgebied uitgebreid tot de zeebodem en ondergrond van de territoriale zee. Materieel wordt het toepassingsgebied uitgebreid tot enkele activiteiten die *niet* samenhangen met de exploratie en exploitatie van het continentaal plat.

Concreet vallen volgende activiteiten onder de wet van 1969. De *exploratie en exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en ondergrond van de territoriale zee en het continentaal plat*, vereisen een concessie en een milieueffectbeoordeling krachtens art. 3 van de Wet continentaal plat. Deze verplichting tot concessie of machtiging impliceert dat ook de aanleg van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen bedoeld voor deze exploratie en exploitatie onder deze verplichting valt. Deze concessies worden verleend onder de voorwaarden en regelen vastgelegd door de Koning[118]. Deze regelen werden vastgelegd in het KB van 7 oktober 1974[119]. In het geval van de exploratie en exploitatie van zand bestemd voor haven- of kustwerken uitgevoerd voor of door de staat, wordt de concessie vervangen door een aangifte[120]. De concessies kunnen enkel worden verleend in de zones die werden afgebakend in het KB van 16 mei 1977[121].

Door de EEZ-Wet wordt ook het *leggen van kabels en pijpleidingen* bij de wet van 1969 ondergebracht. Voor het leggen van kabels en pijpleidingen die in de territoriale zee of het nationaal grondgebied binnenkomen of die worden geplaatst of gebruikt in het kader van de exploratie van het continentaal plat, de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen daarvan of de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen die onder Belgische rechtsbevoegdheid vallen, is een machtiging vereist volgens de wet van 1969[122]. De milieueffectbeoordeling van art. 3 van de wet van 1969 heeft echter enkel betrekking op de activiteiten inzake de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Dit zou tot gevolg hebben dat het leggen van kabels en pijpleidingen zelf niet valt onder de milieueffectbeoordelingsplicht. Nochtans is het leggen van kabels en pijpleidingen wel milieueffectbeoordelingsplichtig overeenkomstig het internationaal recht. Onrechtstreeks wordt echter een milieueffectbeoordelingsplicht voorzien door de Wet ter bescherming van het mariene milieu, waarin voor het graven van sleuven een

---

[117] Art. 79, Wet mariene milieu, dat art. 3 van de Wet continentaal plat wijzigt.
[118] Art. 3, Wet continentaal plat.
[119] KB van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, *BS* 1 januari 1975, gewijzigd door het KB van 22 april 1983, *BS* 18 juni 1983.
[120] Art. 12 bis, KB van 7 oktober 1974 (ingevoerd door art. 1 van het KB van 22 april 1983).
[121] KB van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat, *BS* 21 juli 1977.
[122] Cf. art. 30, EEZ-Wet, dat art. 4 van de Wet continentaal plat wijzigt.

vergunningplicht is voorzien[123], met een daaraan gekoppelde milieueffectbeoordelingsverplichting. Het graven van sleuven waarin de kabels en pijpleidingen worden gelegd, hebben dus een vergunning nodig krachtens de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Het leggen van kabels en pijpleidingen zelf heeft ook nog een machtiging nodig krachtens de wet van 1969.

Naast de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen bedoeld voor de exploratie en exploitatie waarvan sprake in de Wet continentaal plat, wordt in de EEZ-Wet ook een bepaling ingevoerd over de *kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de EEZ en de territoriale zee die voor andere doeleinden worden gebruikt* dan de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen[124]. Een voorbeeld hiervan zijn windmolenparken in zee. Art. 38 van de EEZ-Wet bepaalt hierover: "*De bepalingen betreffende kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, zoals vervat in de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat, zijn eveneens van toepassing op kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de EEZ en de territoriale zee die voor andere doeleinden worden gebruikt dan de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen*". Bij de bouw van dergelijke eilanden gaat het echter nog wel degelijk over activiteiten die zijn ondergebracht in de EEZ-Wet en niet worden ingelast in de wet van 1969. De vraag rijst of het concessie- en milieueffectbeoordelingsregime van art. 3 van de wet van 1969 op deze installaties van toepassing is. Art. 38 van de EEZ-Wet bepaalt immers niet welke artikelen van de wet van 1969 van toepassing zijn op deze installaties. Art. 3 van de wet van 1969 handelt over de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Er wordt geen melding gemaakt van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen. Daarvan is slechts sprake in art. 5 en volgende, die handelen over de overlast van deze installaties voor andere gebruiken, veiligheidszones voor deze gebruiken enz. Samen met F. Maes[125], kunnen we hieruit besluiten dat het door de EEZ-Wet van toepassing verklaren van de bepalingen van de wet van 1969 maar slaat op art. 5 en volgende van de wet van 1969 en *niet* op art. 3 van deze wet. Het concessieregime en de milieueffectbeoordelingsverplichting van art. 3 is dus niet van toepassing op de andere installaties, bedoeld in art. 38 van de EEZ-Wet. Deze installaties kunnen niet als dusdanig als activiteiten van de wet van 1969 worden beschouwd en vallen dus niet onder de uitzondering van art. 25, § 3 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Dit blijkt ook uit de Memorie van Toelichting bij art. 79 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, waarin wordt gesteld dat de wet van 1969 wordt gewijzigd in die zin dat bij de *exploratie- en exploitatieconcessies* op het continentaal plat, de milieueffectrapportage- en beoordeling van toepassing wordt. Dit blijkt tevens uit art. 28, § 1 dat een milieueffectbeoordelingsplicht oplegt, behoudens de *concessies* verleend op grond van de wet van 1969.

Onder welk regime vallen deze installaties dan wel? In de EEZ-Wet zelf wordt geen vergunningplicht voorzien voor de bouw van deze installaties. De bouw van deze installaties is echter een vorm van burgerlijke bouwkunde en valt dus onder de vergunningplicht en milieueffectbeoordelingsplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. De vergunningplicht voor windmolens in zee op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu blijkt ook uit een ontwerpbesluit terzake[126]: de maatregelen die moeten worden genomen ter bescherming en behoud van het mariene milieu zijn bepaald door de vergunning of machtiging verleend krachtens art. 25 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu[127]. Hier moet terloops nog worden opgemerkt dat de vergunningplicht voor

[123] Cf. art. 25, § 1, Wet mariene milieu.
[124] Art. 38, EEZ-Wet.
[125] MAES, F., *o.c.*, 281 (1999).
[126] Voorontwerp van KB betreffende de voorwaarden en de procedure voor de toekenning van domeinconcessies in uitvoering van het artikel 6 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de electriciteitsmarkt (voortaan verwijzing als: voorontwerp-KB windmolens).
[127] Cf. art. 5, voorontwerp-KB windmolens.

burgerlijke bouwwerken van de Wet ter bescherming van het mariene milieu niet is beperkt tot windmolens, maar ook van toepassing is op andere bouwwerken.

2.2. VERGUNNINGEN OP HET LAND

De algemene wetgeving inzake vergunningen die geldt in het Vlaamse Gewest is onverminderd van toepassing in het landgedeelte van de kustzone. Daarenboven geldt de vergunningplicht ook voor de activiteiten die door de Vlaamse overheid worden uitgeoefend in de zeegebieden krachtens de Bijzondere wet van 1980. Dit heeft voor gevolg dat bijvoorbeeld voor de bouw van kustverdedigingswerken in zee een stedenbouwkundige vergunning is vereist. Een vereiste voor de toepassing van de Vlaamse wetgeving in zee is wel dat deze wetgeving betrekking moet hebben op de activiteiten in de zeegebieden. Zo zal er maar een milieuvergunning zijn vereist indien de activiteit is opgenomen als hinderlijke inrichting in de Vlaamse wetgeving. Zo zal een natuurvergunning maar zijn vereist indien in de Vlaamse wetgeving vegetatietypes zijn opgenomen die voorkomen in zee.

Indien bepaalde activiteiten die worden uitgeoefend in de zeegebieden niet vallen onder de Vlaamse wetgeving inzake vergunningen, mag de algemene vergunningplicht die is voorzien in het Belgisch Kustreglement niet uit het oog worden verloren: geen enkel werk worden uitgevoerd in de territoriale zee, de havens en de stranden, tenzij mits bijzondere machtiging van de overheid[128].

2.2.1. NATUURVERGUNNING

In het Decreet natuurbehoud wordt een algemene grondslag gegeven voor het verlenen van vergunningen voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor de natuur. Art. 13, § 1, dat de algemene maatregelen omvat voor de bevordering van het natuurbehoud, legt vast dat deze maatregelen het uitvoeren van bepaalde activiteiten kunnen verbieden of aan voorwaarden onderwerpen. De voorwaarden en activiteiten kunnen afhankelijk worden gemaakt van het verkrijgen van een vergunning. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot deze activiteiten of voorwaarden, onder meer het verlenen van een voorafgaande, schriftelijke vergunning of toestemming door een in het besluit aangewezen overheid[129]. De Vlaamse regering stelt regels vast met betrekking tot het aanvragen, verlenen, weigeren, bekendmaken, intrekken, en wijzigen van de vergunning of de toestemming, alsook met betrekking tot de adviesverlening, het openbaar onderzoek en het indienen, behandelen en bekendmaken van het beroep en de schorsende werking van het beroep. Als de beslissing over de vergunningaanvraag niet binnen de voorziene termijn aan de aanvrager wordt toegezonden, wordt de vergunning geacht te zijn verleend[130].

In uitvoering van het Decreet natuurbehoud werd een vergunningplicht opgelegd voor het wijzigen van vegetaties en van kleine landschapselementen door het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998. Aangezien deze natuurvergunning specifiek de bescherming van habitats betreft, wordt dit behandeld in een volgende afdeling IV.

2.2.2. INGREEPREGELING

Dat de vergunning een sturend element kan zijn, met als doelstelling schade aan de natuur te vermijden, blijkt uit art. 16 van het Decreet natuurbehoud. De regeling van art. 16 wordt door Van Hoorick als een *ingreepregeling* gezien, vergelijkbaar met de *eingriffs*-regeling in het Duitse recht[131]. Onder *ingrepen in natuur en landschap* wordt in Duitsland verstaan, veranderingen in de uiterlijke vorm of het gebruik van gronden, die de draagkracht van de

[128] Cf. art. 21, Belgisch Kustreglement.
[129] Art. 13, § 3, Decreet natuurbehoud.
[130] Art. 15, Decreet natuurbehoud.
[131] Zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 235-245, 434-444 (2000).

natuurhuishouding of het landschapsbeeld aanzienlijk of blijvend nadelig beïnvloeden. Een ingreepregeling bestaat uit drie elementen: een vergunningplicht ten aanzien van deze ingrepen in de natuur; een belangenafweging die voorafgaat aan de vergunningverlening en het opleggen van compenserende maatregelen in het geval van het toelaten van de ingreep. Een dergelijke regeling is ook terug te vinden in art. 6 van de Habitatrichtlijn, zij het beperkt tot de Habitatrichtlijngebieden[132].

Art. 16 van het Decreet natuurbehoud omvat eerst een algemene regeling[133] en vervolgens een gebiedsgerichte verscherping[134]. Als voor een activiteit op grond van wetten, decreten of besluiten een vergunning of toestemming van de overheid, dan wel een kennisgeving of melding aan de overheid is vereist, *draagt deze overheid er zorg voor, door het opleggen van voorwaarden of het weigeren van de vergunning of toestemming, dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan*[135]. Door de ruime bewoordingen van art. 16, § 1 geldt dit voor elke activiteit waarvoor een vergunning is vereist, dus ook voor bijvoorbeeld een milieuvergunning en een stedenbouwkundige vergunning.

De Vlaamse regering kan voor bepaalde activiteiten, voor bepaalde habitats of ecologische processen of voor bepaalde soortengroepen, richtlijnen geven voor het beoordelen van het vermijdbare en onherstelbare karakter van de activiteit, voor de op te leggen voorwaarden, voor herstelmaatregelen inzake de schade aan de natuur en compensatiemaatregelen[136]. In hetzelfde artikel worden meteen enkele richtlijnen gegeven voor het verplaatsen van kleine landschapselementen.

Art. 16, § 1 omvat dus de drie elementen van een ingreepregeling (vergunningplicht, belangenafweging en compenserende maatregelen), zij het dat dit niet zo expliciet tot uiting komt als bijvoorbeeld in de Habitatrichtlijn of in de gebiedsgerichte ingreepregeling van art. 16, § 2. In art. 16, § 1 wordt niet zelf een vergunningplicht opgelegd. Het verwijst naar alle activiteiten die vergunningplichtig zijn. De ingreepregeling is dus niet beperkt tot activiteiten met een negatieve impact op de natuur (zoals b.v. in de Habitatrichtlijn). De belangenafweging laat twee mogelijkheden toe: ofwel wordt de vergunning voor de activiteit geweigerd, ofwel worden voorwaarden opgelegd. Dit kan ook het opleggen van compenserende maatregelen inhouden. In beide gevallen mag er geen vermijdbare schade aan de natuur zijn. De vraag is wat wordt verstaan onder *vermijdbare schade*[137]. Elke schade is te vermijden, indien de activiteit niet wordt toegelaten. In deze zin gaat er dus weinig sturing uit van het decreet zelf. Het decreet biedt echter een ruime basis en biedt tevens de rechtsgrond voor het verder uitwerken van deze ingreepregeling[138].

Het vermijden van schade aan de natuur door het sturen via de vergunningen, wordt gebiedsgericht verscherpt voor de gebieden van het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk): de overheid weigert de vergunning of toestemming indien de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur kan veroorzaken in gebieden van het VEN[139]. In afwijking hierop, kan een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur veroorzaakt in het VEN toch worden uitgevoerd om bijzonder gewichtige redenen van algemeen belang. In dit geval worden alle maatregelen genomen om de mogelijke schade te beperken en worden kwantitatieve en/of kwalitatieve compensatiemaatregelen opgelegd aan de aanvrager of de persoon die de melding of kennisgeving heeft verricht[140].

---

[132] Zie hierover hoofdstuk 9.
[133] Art. 16, § 1 en 2, Decreet natuurbehoud.
[134] Art. 16, § 3 en 4, Decreet natuurbehoud.
[135] Art. 16, § 1, Decreet natuurbehoud.
[136] Art. 16, § 2, Decreet natuurbehoud.
[137] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 242 (2000).
[138] Cf. art. 16, § 2, Decreet natuurbehoud.
[139] Art. 16, § 3, Decreet naturbehoud.
[140] Art. 16, § 4, Decreet natuurbehoud.

De gebiedsgerichte toepassing van de ingreepregeling omvat duidelijker de drie elementen van de ingreepregeling:

- in het geval van onvermijdbare en onherstelbare schade moet de overheid de vergunning weigeren;
- in het geval van redenen van algemeen belang kan de vergunning toch worden toegekend (element van de belangenafweging);
- in dat laatste geval zijn compenserende maatregelen vereist.

2.2.3. STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING

De stedenbouwkundige vergunning wordt voorzien in de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening. Art. 42, § 1 van het vroegere decreet betreffende de ruimtelijke ordening[141] voorziet dat een *bouwvergunning* is vereist voor enkele activiteiten zoals het bouwen, verbouwen, het ontbossen, ontginnen, de vegetatie wijzigen van heiden en venen en het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen. In het nieuwe Decreet ruimtelijke ordening, dat in werking is getreden 1 mei 2000, is in art. 99, § 1 sprake van de *stedenbouwkundige vergunning*. De bestemmingen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen (vroegere gewestplannen) vormen het referentiekader voor het afleveren van de stedenbouwkundige vergunningen[142].

In tegenstelling tot het vroegere decreet ruimtelijke ordening wordt in het nieuwe decreet geen vergunningplicht meer voorzien voor het wijzigen van de vegetatie van heiden en venen. Deze vergunningplicht werd immers uitgewerkt, in uitvoering van het Decreet natuurbehoud, in het besluit van 23 juli 1998[143]. In de nieuwe wetgeving op de ruimtelijke ordening blijven wel nog een aantal activiteiten vergunningplichtig die een rechtstreekse impact hebben op de natuurwaarden. Dit zijn het ontbossen, het vellen van hoogstammige bomen en het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem. Het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem kan van belang zijn voor het landgedeelte van de kustzone (bijvoorbeeld de ophoging van zilte poldergraslanden). In tegenstelling tot de vroegere ruimtelijke ordeningswetgeving, wordt in het nieuwe decreet een definitie daarvan gegeven. Onder aanmerkelijke reliëfwijziging wordt onder meer beschouwd, elke aanvulling, ophoging, uitgraving of uitdieping die de aard of de functie van het terrein wijzigt[144].

2.2.4. MILIEUVERGUNNING

Voor bepaalde inrichtingen en activiteiten is een milieuvergunning vereist op grond van het Milieuvergunningdecreet en de uitvoeringsbesluiten hierbij (de VLAREM-besluiten)[145]. In VLAREM I worden de inrichtingen opgesomd waarvoor, voorafgaand aan de exploitatie, een milieuvergunning of melding bij de bevoegde overheid is vereist. VLAREM II bevat de algemene en sectorale milieuvoorwaarden waaraan deze inrichtingen moeten voldoen. De voorloper van deze reglementering was de wetgeving inzake de hinderlijke inrichtingen, die tot doel had de omwonenden van hinderlijke inrichtingen te beschermen. Pas recent komt ook de bescherming van de natuur in aanmerking bij de vergunningverlening. Volgens Geert Van Hoorick kan worden aangenomen dat een vergunning alleen mag worden verleend als de effecten op de natuur tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt[146]. De vergunningverlenende overheden zijn bovendien verplicht vergunningsvoorwaarden op te

---

[141] Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997.
[142] Cf. DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 79 (1999).
[143] Zie infra afdeling V.
[144] Voor een interpretatie hiervan in de rechtspraak, zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 122-123 (1999).
[145] B.Vl.Reg. 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunningen, *BS* 26 juni 1991, zoals herhaaldelijk gewijzigd (afgekort als VLAREM I) en het B.Vl.Reg. 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *BS* 31 juli 1995, zoals herhaaldelijk gewijzigd (afgekort als VLAREM II).
[146] De auteur leidt dit af uit art. 25.5 en 29.5 van VLAREM I (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 400-401(2000)).

leggen zodanig dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan[147]. Toch blijft de nadruk veeleer te liggen bij de bescherming van omwonenden dan van de natuurwaarden[148].

Dit blijkt ook uit de sectorale voorwaarden die worden opgelegd in VLAREM II. Er zijn maar weinig regels terug te vinden die voorwaarden opleggen die rechtstreeks betrekking hebben op natuurwaarden (zoals afstandsregels). Bovendien is er weinig consistentie terug te vinden in de voorwaarden die worden opgelegd. Die gelden in bepaalde gevallen voor groengebieden (de N- en R-gebieden op de gewestplannen), en in andere gevallen enkel in R-gebieden, waarbij het niet duidelijk is waarom de voorwaarden niet gelden ten opzichte van natuurgebieden. Dit blijkt uit volgend overzicht van de voorschriften[149]:

- voor varkenshouderijen en pluimveestallen gelden afstandsregels ten aanzien van R-gebied en bosreservaat (maar niet voor N-gebied)[150];
- voor de opslagplaats van dierlijke mest gelden afstandsregels in groengebied[151];
- modelvliegtuigen en schietstanden in open lucht zijn verboden in natuur- en bosgebied[152];
- voor de omlopen voor motorvoertuigen gelden afstandsregels in de Vogelrichtlijngebieden, R-gebied, N-gebied, natuurreservaat, bosreservaat, natuurpark, bosgebied, parkgebied, agrarisch gebied met ecologisch belang, vallei- en brongebied. In landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelden afstandsregels indien deze gelegen zijn in de perimeter van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Ramsar-gebieden en duingebieden beschermd krachtens het Duinendecreet[153].
- voor nieuwe inrichtingen voor verwerking van afvalstoffen moet rekening worden gehouden met de aanwezigheid in de omgeving van, en de afstand tot de groengebieden (N- en R-gebieden)[154].

---

[147] Art. 30bis, § 2, 12, VLAREM I (toegevoegd door art. 27, B.Vl.R. van 12 januari 1999, *BS* 11 maart 1999).
[148] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 401 (2000).
[149] Zie voor een overzicht van de geldende voorschriften per groene bestemming op de gewestplannen: DECLEER, K., MERTENS, W., BOONE, N., CLIQUET, A., PAELINCKX, D. en KUIJKEN, E., "De gewestplannen: planologische hoeksteen voor een duurzame natuur in Vlaanderen?", in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, (117-141), 136-138.
[150] Art. 5.9.4.4 en 5.9.5.3, VLAREM II.
[151] Art. 5.28.2.3, VLAREM II.
[152] Art. 5.32.6.3 en 5.32.8.1.1, VLAREM II.
[153] Art. 5.32.10.2, VLAREM II.
[154] Art.5.2.1.4, VLAREM II.

V. RECHTSTREEKSE HABITATBESCHERMING

1. OMSCHRIJVING

Onder de bescherming van habitats als algemene natuurbehoudsmaatregel wordt hier verstaan *de rechtstreekse bescherming van specifieke waardevolle habitats, zonder dat daar voorafgaandelijk de aanwijzing van een beschermd gebied aan voorafgaat*. Een habitat kan ook worden beschermd door de afbakening en wettelijke aanwijzing van een beschermd gebied en het nemen van maatregelen binnen de perimeter van dit beschermd gebied[155]. Voorbeelden hiervan zijn de aanwijzing van Ramsar-gebieden, Habitatrichtlijngebieden en Vogelrichtlijngebieden[156]. De habitatbescherming door de aanwijzing van beschermde gebieden komt aan bod in hoofdstuk 9.

Onder habitatbescherming verstaan wij zowel de bescherming van de habitat van één enkele soort als de habitat van een levensgemeenschap van verschillende soorten[157]. In verschillende internationale en nationale soortenbeschermingswetgeving wordt bij de verbodsbepalingen inzake de beschermde soorten ook bepaald dat hun leefplaats niet mag worden vernietigd of aangetast[158]. Deze habitatbescherming hangt echter nauw samen met de andere soortenbeschermingsmaatregelen. Deze maatregelen worden dan ook besproken in hoofdstuk 11 inzake soortenbescherming[159]. *Hierna gaat het over de habitatbescherming van habitats die de leefomgeving uitmaken van verschillende soorten*[160].

Te beschermen habitats kunnen bijvoorbeeld duinen, stranden, waterrijke gebieden en bepaalde graslanden zijn. In het mariene milieu kan dit gaan bijvoorbeeld gaan over onder water gelegen zandbanken of koraalriffen[161]. De rechtstreekse habitatbescherming kan een bijzondere rol vervullen voor de bescherming van habitats die als verbindingselement fungeren tussen de beschermde gebieden (de ecologische corridors of stapstenen). Op het land gaat dit over de bescherming van kleine landschapselementen, zoals bomenrijen of haagkanten.

De rechtstreekse bescherming bestaat uit het nemen van bepaalde beschermingsmaatregelen, zoals het opleggen van een verbod op de wijziging of beschadiging aan de vegetatie van een bepaald habitattype. Deze maatregelen gelden dan overal voor dat habitattype, ongeacht hun gebiedsbestemming of gebruik. De rechtstreekse habitatbescherming heeft als voordeel dat op die manier grotere delen natuur kunnen worden beschermd. De resultaten van de habitatbescherming door de aanwijzing van

---

[155] Zie ook bij Van HOORICK over *onrechtstreekse habitat- en biotoopbescherming* (cf. VAN HOORICK, G., *o.c.*, 666 en 695 (2000)).

[156] Luidens rechtspraak van het Hof van Justitie is een voorafgaande aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden niet noodzakelijk opdat de beschermingsmaatregelen die van toepassing zijn op de Vogelrichtlijngebieden zouden gelden in de leefgebieden van de beschermde vogelsoorten. Van Hoorick deelt deze maatregelen daarom in bij de rechtstreekse bescherming van leefgebieden van bijzonder beschermde soorten (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 632-659 (2000)). Wij opteren ervoor om deze maatregelen te behandelen in het hoofdstuk over het aanwijzen en behouden van beschermde gebieden.

[157] Zie ook hoofdstuk 1. Van Hoorick daarentegen maakt expliciet een onderscheid tussen habitatbescherming (voor de bescherming van de leefplaats of leefgebied van één enkele soort) en biotoopbescherming (voor de bescherming van de leefgebieden van levensgemeenschappen van verschillende soorten) (cf. VAN HOORICK, G., *o.c.*, hoofdstuk 19 en 20 (2000).

[158] Voorbeelden zijn terug te vinden in art. 6, b van het Verdrag van Bern (verbod op het vernielen van broed- of rustplaatsen); art. 5, b van de Vogelrichtlijn (verbod op het vernielen van nesten); art. 12, § 1, d van de Habitatrichtlijn (verbod op het beschadigen of vernielen van voortplantings- of rustplaatsen); art. 10, § 1, iii van de Wet mariene milieu (verbod op de beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen).

[159] Zie hierover bij Van Hoorick over de rechtstreekse bescherming van de leefplaats van een bepaalde soort: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 659-666 (2000).

[160] Zie bij Van Hoorick over biotoopbescherming (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 671-695 (2000).

[161] Zie hoofdstuk 1 voor een overzicht van belangrijke habitats in het mariene en kustzonemilieu.

beschermde gebieden zijn immers veelal teleurstellend. In het bijzonder in Vlaanderen zijn er te weinig gebieden aangeduid als natuurreservaat. De aanwijzing van beschermde gebieden gebeurt meestal door het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten. Het nemen van dergelijke uitvoeringsmaatregelen wordt soms vertraagd of bemoeilijkt door tegenkanting tegen de aanwijzing. Een voorbeeld is de uitvoering van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, waarbij sinds de totstandkoming van de wet in 1999, nog steeds geen enkel beschermd gebied is ingesteld. De eerste poging tot het aanwijzen van beschermde gebieden in zee werd teniet gedaan door de felle protesten van enkele belangengroepen[162]. De algemene habitatbescherming kan dit soms moeilijke proces omzeilen: het volstaat om in een wet of uitvoeringsbesluit de gewenste habitattypes op te nemen en deze overal aan een beschermingsregime te onderwerpen. De mate van bescherming zal dan wel afhangen van de getroffen beschermingsmaatregelen. De efficiëntie van de rechtstreekse habitatbescherming zal afhankelijk zijn van de mate van controle en werkbaarheid van het beschermingsregime. De rechtstreekse habitatbescherming vereist ook het bestaan van de nodige informatie over de aanwezigheid van de te beschermen habitattypes. Dit betekent echter ook dat er voldoende bekendheid moet zijn van dergelijke gegevens en dat zowel de controlerende overheid als de burger voldoende kennis heeft of kan hebben van de aanwezigheid van de habitats.

Hierna worden eerst de internationaal- en nationaalrechtelijke bepalingen gegeven, en nadien wordt de toepasbaarheid van de rechtstreekse habitatbescherming onderzocht voor het mariene en kustzonemilieu.

2. Internationale verplichtingen inzake rechtstreekse habitatbescherming

Specifieke verplichtingen in het internationaal recht voor de bescherming van habitats, zonder dat er een voorafgaande afbakening aan te pas komt zijn veeleer schaars te noemen. Er zijn niettemin enige aanknopingspunten. De Habitatrichtlijn gaat aandacht besteden aan de kleine landschapselementen. Wanneer de lidstaten het in verband met hun ruimtelijke ordeningsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid nodig achten en met name om het netwerk van beschermde gebieden, Natura 2000, meer coherent te maken, streven zij ernaar een adequaat beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna. Het gaat daarbij om elementen die door hun lineaire en continue structuur (zoals waterlopen met hun oevers of traditionele systemen van terreinbegrenzing) of hun verbindingsfunctie (zoals vijvers of bosjes) essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van wilde soorten[163].

Het Ramsar-Verdrag, dat als eerste verdrag was gericht op de bescherming van bepaalde habitats, verplicht de verdragspartijen om het verstandig gebruik van watergebieden te bevorderen, ongeacht of zij zijn opgenomen in de internationale lijst van beschermde watergebieden[164]. Deze bepaling kan aldus een rechtsgrond bieden voor het nemen van algemene natuurbehoudmaatregelen inzake habitatbescherming, zonder dat een voorafgaandelijke afbakening is vereist[165].

3. Rechtstreekse habitatbescherming in het nationaal recht

In het Vlaamse Decreet natuurbehoud wordt bij de algemene maatregelen inzake natuurbehoud, expliciet vermeld dat de Vlaamse regering maatregelen kan nemen inzake de bescherming, de instandhouding en ontwikkeling van natuurlijke of halfnatuurlijke

[162] Zie ook hoofdstuk 9.
[163] Art. 10, Habitatrichtlijn.
[164] Art. 3, § 1, Ramsar-Verdrag. Deze maatregelen worden samen behandeld in hoofdstuk 9 over het aanwijzen en behoud van beschermde gebieden.
[165] Zie bijvoorbeeld de Vlaamse wetgeving inzake de bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen (zie infra 3).

vegetaties, van kleine landschapselementen en van de natuur in de bebouwde omgeving[166]. Art. 9 bepaalt hierover dat deze maatregelen, buiten de beschermde gebieden, beperkingen kunnen opleggen, doch geen erfdienstbaarheden die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de ruimtelijke uitvoeringsplannen overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Deze maatregelen kunnen beperkingen opleggen zoals de bescherming van de bestaande natuur en natuurelementen, zoals holle wegen, houtkanten, poelen, waterrijke gebieden, heiden en historisch permanent grasland, ongeacht waar deze zich bevinden.

De bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen[167] *werd vastgelegd in hoofdstuk IV van het besluit van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet betreffende het natuurbehoud*[168]. Ter verduidelijking van het besluit inzake de wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen werd een omzendbrief opgesteld (Omzendbrief LNM/98/01). Onder *vegetaties* wordt begrepen de natuurlijke en halfnatuurlijke begroeiing met alle spontaan gevestigde kruid-, struweel- en bosbegroeiingen en dit onafhankelijk van het feit of het abiotische milieu al dan niet door de mens is beïnvloed of gevormd. Het betreft zowel begroeiingen in het water als op het land. Voorbeelden van vegetaties van belang voor de kustzone zijn schorren, slikken en duinvegetaties. *Kleine landschapselementen* zijn lijn- of puntvormige elementen met inbegrip van de bijhorende vegetaties waarvan het uitzicht, de structuur of de aard al dan niet het resultaat zijn van menselijk handelen en die deel uitmaken van de natuur zoals bermen, bomen, dijken, sloten en waterlopen[169].

De maatregelen worden opgedeeld in verbodsbepalingen, vergunningplichtige wijzigingen en meldingsplichtige wijzigingen. *Door de verbodsbepalingen wordt het verboden om de in het besluit genoemde vegetaties en kleine landschapselementen te wijzigen.* Het gaat onder meer over historisch permanent grasland en poelen gelegen in groen-, park-, buffer- en bosgebieden, moerassen en waterrijke gebieden en duinvegetaties[170]. Voor vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden en duinvegetaties wordt, in Bijlage V bij het besluit, aangegeven over welke vegetaties het precies gaat (b.v. schorre en slik voor waterrijke gebieden; zeereepduin, en vegetatieloze stuifduin voor duinvegetaties). Voor de historisch permanente graslanden wordt in het besluit de definitie uit het decreet natuurbehoud[171] nog eens overgenomen, en wordt verwezen naar bijlage IV, waarin een indicatieve lijst van karteringseenheden wordt gegeven ter verduidelijking van de definitie van historisch permanent grasland.

De natuurvergunning voor het wijzigen van vegetaties geldt in de in het besluit opgesomde gebieden. Dit zijn de groen-, park-, buffer-, bos-, vallei-, brongebieden, de agrarische gebieden met ecologisch belang, de agrarische gebieden met bijzondere waarde en de natuurontwikkelingsgebieden. Het geldt voorts in de beschermde duingebieden krachtens het Duinendecreet, de Ramsar-gebieden, de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden[172].

---

[166] Art. 13, § 1, 2°, 4°, 5°, Decreet natuurbehoud.

[167] Zie over de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 160-171 (1999).

[168] De vegetatiewijziging werd oorspronkelijk geregeld door het Vegetatiewijzigingsbesluit van 4 december 1991 (*BS* 24 maart 1992). Dit besluit werd echter vernietigd wegens onvoldoende rechtsbasis. Na het invoeren van art. 37bis van de Wet op het Natuurbehoud, ingevoerd door het Decreet van 16 juli 1996 (*BS* 2 augustus 1996) werd het nieuwe vegetatiewijzigingsbesluit genomen (B.Vl.Reg. van 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen (*BS* 22 augustus 1996)). Dit besluit is nu vervangen door Hoofdstuk IV van het B.Vl.Reg. van 23 juli 1998.

[169] Cf. Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998, 3.2.1.

[170] Art. 7, § 1, Besluit van 23 juli 1998.

[171] Art. 2, 5°, Decreet natuurbehoud: "*Historisch permanent grasland: een half natuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones*"; zie ook art. 1, 14°, Besluit van 23 juli 1998, waaraan nog is toegevoegd "*zoals nader aangegeven in bijlage 4*".

[172] Art. 9, Besluit van 23 juli 1998.

Hierbij wordt niet, zoals bij de verbodsbepalingen uitgegaan van de soort vegetaties, maar wel van de bestemming van het gebied. Dit houdt in dat binnen deze gebieden alle vegetaties zijn beschermd[173]. In het besluit wordt tevens bepaald welke activiteiten vergunningplichtig zijn: het gaat bijvoorbeeld om het afbranden, het vernietigen, beschadigen of doen afsterven van vegetatie en reliëfwijziging[174]. Ook voor het wijzigen van kleine landschapselementen wordt vastgelegd in welke zones de vergunningplicht geldt, voor welke activiteiten, en de uitzonderingen hierop[175]. Het besluit geeft ook nog een uitgebreide procedure weer voor de natuurvergunningaanvragen[176].

Tenslotte worden ook enkele activiteiten meldingsplichtig, zoals het rooien of verwijderen en beschadigen van struwelen, houtachtige beplantingen op weg-, waterweg- of spoorwegwegen en van houtachtige beplantingen langs waterlopen. In het besluit wordt vastgelegd voor welke gebieden deze meldingsplicht *niet* geldt (b.v. gebieden van het IVON, woon-, industrie- en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden).

In het besluit worden uitzonderingen voorzien op deze bepalingen: voorwaarde is dat telkens moet worden voldaan aan de zorgplicht van art. 14 van het Decreet natuurbehoud. Deze uitzonderingen zijn dezelfde voor de verbodsbepalingen, voor de vergunningplicht en de meldingsplicht[177]. Zo is er een uitzondering indien dit is voorzien in een goedgekeurd beheersplan voor natuurreservaten of in het kader van een natuurinrichtingsproject. Ook in geval van een geldige stedenbouwkundige vergunning is geen natuurvergunning vereist. Voorwaarde hierbij is wel dat er advies moet zijn van de Afdeling natuur en er moet uitdrukkelijk voldaan zijn aan de zorgplicht voor de overheid die wordt opgelegd in art. 16 van het Decreet natuurbehoud. Ook voor normale onderhoudswerken is er een uitzondering. In bijlage 1 bij de Omzendbrief LNM/98/01 wordt een code van goede natuurpraktijk gegeven, waarbij een beschrijving zit van wat onder *normaal onderhoud* moet worden verstaan. Daarbij wordt voor de verschillende vegetaties en kleine landschapselementen een beschrijving gegeven en worden de normale onderhoudswerken aangegeven die voldoen aan de zorgplicht. Van belang voor de kust is de omschrijving van het normale onderhoud van duinvegetaties[178], slikke en schorre[179]. Naast de uitzonderingen die reeds worden genoemd in het besluit, kan tevens een *individuele afwijking* worden toegestaan door de Minister bevoegd voor natuurbehoud[180].

Over het verbod tot wijziging van vegetaties werd recent een arrest van de Raad van State uitgevaardigd. Het ging in casu over de stillegging van werken op de industrieterreinen in Plassendale[181]. Door de natuurwachter werden infrastructuurwerken stilgelegd in een industrieterrein wegens overtreding van onder meer art. 7 van het besluit van 23 juli 1998, waarin een verbod wordt voorzien voor het wijzigen van de vegetatie van moerassen en waterrijke gebieden. Het gebied is bovendien voorgesteld door de Vlaamse overheid als Habitatrichtlijngebied (zilte poldergraslanden). In deze zaak werd door de verzoekende partij opgeroepen dat art. 7 van het besluit van 23 juli 1998 strijdig zou zijn met art. 9, § 1 van het Decreet natuurbehoud. Het volledig verbod van art. 7 zou ingaan tegen het verbod van art. 9

---

[173] Dit impliceert dat zowel de waardevolle als minder waardevolle vegetaties onder de vergunningplicht vallen. Dit levert de commentaar op van G. Van Hoorick dat de verhouding tussen het middel (wijziging van vegetatie vergunningplichtig stellen) en het doel (ecologisch waardevolle vegetaties overal beschermen) uit het oog werd verloren (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 691 (2000)).
[174] Art. 10, § 1, Besluit van 23 juli 1998.
[175] Art. 11, Besluit van 23 juli 1998.
[176] Cf. art. 12-17, Besluit van 23 juli 1998.
[177] Cf. art. 7, § 2, 10, § 2, art. 11, § 2 en art. 18, § 3, Besluit van 23 juli 1998.
[178] Omzendbrief LNM/98/01 van 10 november 1998, bijlage 1, 1.3.2.
[179] Omzendbrief LNM/98/01 van 10 november 1998, bijlage 1, 1.3.4.
[180] Cf. art. 8, Besluit van 23 juli 1998.
[181] R.v.St., nr. 84.964 van 27 januari 2000 (zaak A.88.917/VII-20.212 inzake de c.v. West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand tegen het Vlaamse Gewest).

om de bestemming van het gebied onmogelijk te maken. In het arrest van de Raad van State wordt duidelijk gesteld dat art. 7 van het besluit van 23 juli 1998 niet onverenigbaar is met art. 9 van het Decreet natuurbehoud. Op grond van art. 9 van het decreet kunnen geen maatregelen worden genomen die werken of handelingen *in absolute zin* verbieden of onmogelijk maken die met de ruimtelijke uitvoeringsplannen overeenstemmen, of in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Door de uitzonderingen die zijn voorzien in het besluit van 23 juli 1998 en door de individuele ontheffingsmogelijkheid kan echter van een absoluut verbod geen sprake zijn.

Door het Vlaamse Gewest wordt in deze zaak nog als argument aangehaald dat in art. 9 van het Decreet natuurbehoud de eerste zin en tweede zin afzonderlijk moeten worden gezien. Art. 9, 1ste van het decreet luidt: "*De maatregelen (...) kunnen beperkingen opleggen doch evenwel geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen.*" De 2de volzin van art. 9 is: "*Deze maatregelen kunnen beperkingen opleggen zoals de bescherming van de bestaande natuur en natuurelementen, zoals holle wegen, houtkanten, poelen, waterrijke gebieden, heiden en historisch permanent grasland, ongeacht waar deze zich bevinden.*" Volgens de argumentatie van het Vlaamse Gewest in de zaak Plassendale wordt in de eerste zin van art. 9 door de decreetgever aan de uitvoerende macht *niet* de mogelijkheid gegeven om in het algemeen handelingen te verbieden die conform de bestemmingsplannen zijn. In de tweede volzin van art. 9 wordt dit echter wel toegelaten voor welbepaalde natuur en natuurelementen, zoals bijvoorbeeld de waterrijke gebieden.

In het arrest werd de stillegging van de werken door de Raad van State bevestigd. De Raad van State steunde zich hiervoor op het argument dat van het verbod van art. 7 van het besluit van 23 juli 1998 slechts kan worden afgeweken, mits er een geldige bouwvergunning is, na het advies van de Afdeling natuur, of indien er een individuele ontheffing is. In casu was er wel degelijk een bouwvergunning, maar zonder het advies van de Afdeling natuur. Er was dus wel degelijk een inbreuk op het verbod tot vegetatiewijziging van art. 7 van het besluit van 23 juli 1998. Inmiddels werd bij besluit van de Minister van leefmilieu van 28 maart 2000[182], conform het besluit van 23 juli 1998 een individuele ontheffing op het verbod tot vegetatiewijziging voorzien. Aan deze afwijking worden wel compenserende maatregelen gebonden[183]. Het gebied werd overigens uit de lijst van de voorgestelde Habitatrichtlijngebieden geschrapt. Dit werd gecompenseerd door de aanduiding van zones langs de westelijke oever van de Keignaertkreek en langs de zuidelijke oever van de Oude Straatkreek.

Alhoewel de regeling inzake de bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen, zeker toe te juichen is, kunnen toch enige kritische bemerkingen worden gemaakt[184]. De hele regeling is uiterst complex doordat wordt uitgegaan van drie soorten maatregelen (verbod, vergunning en melding), en er verschillen zijn naargelang de soorten activiteiten, de soorten vegetaties en de bestemmingen. De vraag rijst dan ook in hoever deze regeling werkbaar zal zijn. De complexe regeling maakt het er voor de controlerende overheid en voor de burger niet eenvoudig op[185]. De vele uitzonderingen zorgen dan weer voor een zekere uitholling van het systeem. Zo zal er bij een geldige stedenbouwkundige vergunning enkel een advies van de Afdeling natuur vereist zijn. Dit is echter geen bindend advies. De vergunningverlenende

[182] Besluit van 28 maart 2000, *BS* 4 oktober 2000.
[183] Zie hierover de persmededeling van het kabinet van Minister Vera Dua van 28 maart 1998.
[184] Voor een kritische bespreking, zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 170-171 (1999); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 432-434 en 685-692 (2000).
[185] Zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 688-692 (2000), die pleit voor de registratie van beschermde biotopen in een openbaar register en het informeren van de eigenaar of gebruiksgerechtigde van de opname van zijn perceel in het register.

overheid zal bij haar motivering weliswaar rekening moeten houden met dit advies, maar dit betekent geen garantie. Een negatief advies van de Afdeling natuur houdt niet in dat de vergunning niet kan worden verleend. De koppeling die wordt gemaakt voor de vergunning- en meldingsplicht aan enkele bestemmingen op de gewestplannen, vormt een beperking, waardoor het beoogde opzet van *alle* waardevolle vegetaties te beschermen, ook buiten beschermde gebieden, niet wordt gehaald.

4. TOEPASSING VAN RECHTSTREEKSE HABITATBESCHERMING IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

Hierna wordt onderzocht of de rechtstreekse habitatbescherming een rol kan spelen in het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu. Zoals bleek uit hoofdstuk 1 is er zowel in het mariene gedeelte als in het landgedeelte van de kustzone een grote variëteit aan habitats. In het Belgische mariene en kustzonemilieu is er een opeenvolging van volgende habitats: onderwatergelegen zandbanken, de stranden, de slikken en schorren, de duinen, de duin-polderovergangszones en de polders. Hierna worden per habitattype de mogelijkheden of wenselijkheden voor een rechtstreekse habitatbescherming op een rijtje gezet. Er wordt gestart met habitatbescherming in het mariene milieu.

De vraag is of een rechtstreekse habitatbescherming wenselijk en mogelijk is in het mariene milieu. Deze vraag is niet alleen van belang voor de ecologisch waardevolle habitats die gelegen zijn in de Belgische zeegebieden, maar ook voor andere waardevolle habitats in het mariene milieu, zoals bijvoorbeeld koraalriffen, mangroves, zeegrasbedden, of zelfs scheepswrakken. Een eerste vaststelling is dat de aanwezigheid van waardevolle habitats een belangrijke beweegreden is voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen. De vraag is of deze bescherming in het mariene milieu mogelijk is zonder een voorafgaande aanwijzing als beschermd gebied. Daarvoor moeten we even terugkoppelen naar de omschrijving van de rechtstreekse habitatbescherming. Een efficiënte habitatbescherming vereist dat geweten is welke habitattypes moeten worden beschermd. Dit vereist ook dat er een duidelijke kennis is van de aanwezigheid en van hun ligging. Ook de herkenbaarheid voor de overheid en gebruiker moet voldoende duidelijk zijn. Een tweede vereiste is dat de beschermingsmaatregelen voldoende efficiënt moeten zijn om een inhoudelijke invulling te geven aan de habitatbescherming. Voor beide vereisten is een rechtstreekse habitatbescherming, zoals die is uitgewerkt op het land, niet zo eenvoudig toe te passen in het mariene milieu. Er werd al gewezen op het gebrek aan kennis van de biologische diversiteit in het mariene milieu. De kennis van dit milieu is zelfs voor biologen nog vrij beperkt. Een rechtstreekse habitatbescherming zou vereisen dat er een soort gedetailleerde biologische waarderingskaart voor de zee bestaat, met duidelijke karteringseenheden. Deze is, in ieder geval voor het Belgische mariene milieu, nog niet opgesteld. De habitats in het mariene milieu kennen doorgaans ook een andere schaal dan deze op het land: in het mariene milieu gaat het veelal over grote uitgestrekte oppervlakten. Dit maakt ook dat het moeilijker wordt om voor zeer grote oppervlakten aanzienlijke en ongedifferentieerde beperkingen aan de gebruiksfuncties op te leggen. In tegenstelling tot de natuurvergunningplicht zoals die is ingevoerd op het land, en die veelal is gericht op het regelen van de relatie tussen landbouw en natuur, zijn er voor de habitats in het mariene milieu verschillende activiteiten. Voor deze activiteiten gelden verschillende regelen en de beperkingen ervan moeten rekening houden met de bestaande regels van het internationaal zeerecht. De mogelijkheden voor de beperking van activiteiten zal verschillend zijn naargelang het mariene rechtsgebied en zal afhankelijk zijn van de soort activiteit.

Het aanwijzen van (grote) beschermde gebieden, waarin een zonering wordt voorzien ten aanzien van de verschillende gebruiksfuncties lijkt in het mariene milieu een meer voor de hand liggende oplossing. Een voorbeeld hiervan is het Groot Barrièrerif in Australië. Er wordt in hoofdstuk 10 voor de verschillende gebruiksfuncties in het mariene en kustzonemilieu onderzocht wat de mogelijkheden zijn in het recht om deze activiteiten te beperken.

Voor wat het landgedeelte betreft van de kustzone, is er een onderscheid in maatregelen voor de verschillende habitats. Voor de *stranden* geldt geen specifieke rechtstreekse habitatbescherming. Onrechtstreekse bescherming is er door de aanwijzing van strandreservaten[186]. De meeste delen van het strand hebben geen bestemming gekregen op de gewestplannen. Dit is het geval voor het nat strand en voor het meeste van het droog strand. Slechts een deel van het strand is ingekleurd als natuurgebied. Er is geen algemeen bouwverbod op het strand zoals dit geldt in verschillende andere landen zoals bijvoorbeeld Duitsland[187], Denemarken[188] en Frankrijk[189]. *Niettemin zijn er enkele bepalingen die een zekere beperking opleggen aan het gebruik van het strand.* Zo mag op grond van het Belgisch Kustreglement geen enkel werk worden uitgevoerd in de territoriale zee, de havens en de stranden, tenzij mits bijzondere machtiging van de overheid[190]. In België behoort het strand tot het openbaar publiek domein[191], waarvan het beheer toekomt aan de Vlaamse overheid, en meerbepaald de Administratie Waterwegen Kust[192]. Het strand kan evenwel in concessie worden gegeven[193]. De stranden aan de Belgische kust zijn in concessie gegeven aan de verschillende kustgemeenten. Luidens het besluit van 1995 inzake de strandconcessies kunnen strandconcessies worden verleend om installaties aan te brengen voor zee- en zonnebaden, sport en spelen[194]. Voor de gedeelten van het strand die in concessie zijn gegeven, gelden enkele verplichtingen voor de concessiehouder. Zo mogen op de geconcessioneerde strandgedeelten geen gebouwen of installaties worden opgetrokken, zelfs al zijn zij tijdelijk en verplaatsbaar, tenzij mits voorafgaande toestemming van de Vlaamse minister bevoegd voor openbare werken. Voor het plaatsen van badhokjes is evenwel geen toestemming vereist. De zone voor badhokjes moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Afdeling Waterwegen Kust[195]. Voor de gedeelten van het strand die niet onder de concessieregeling vallen, geldt voor bepaalde activiteiten een vergunningplicht[196].

Alhoewel dus voor constructies op het strand en voor bepaalde activiteiten een vergunning of concessie is vereist, ontbreekt het aan enige sturing voor deze overheid voor het toekennen of weigeren van vergunningen, in het bijzonder vanuit een bekommernis voor het

---

[186] Zie hoofdstuk 9.

[187] In Schleswig-Holstein is er een verbod tot bouwen in een zone van 100 meter, in Mecklenburg-Vorpommern is dit een zone van 200 meter inlands. Dit geldt niet voor havens, infrastructuurprojecten en gebouwen die vallen onder een zoneringsplan (zie hierover REHBINDER, E., *o.c.*, 10 (1999); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 672 (2000)).

[188] In Denemarken is er een beschermde strandzone die het strand omvat en een zone van 100 meter inlands vanaf het begin van de landvegetatie. De zone van 100 meter wordt momenteel zelfs uitgebreid tot een zone van 300 meter. Dit geldt niet voor zones die vallen onder de beschermde duingebieden. De beschermde duingebieden strekken zich uit van 100/300 meter tot 500 meter. De bescherming geldt niet in stedelijke gebieden en is beperkt in gebieden voor zomerhuisjes (zie ANKER, H., *o.c.*, 4 (1999)).

[189] In Frankrijk is er een zone *non-aedificandi* in de eerste 100 meter van de kustlijn. Deze beperking geldt buiten de verstedelijkte gebieden en geldt evenmin voor constructies of installaties die nodig zijn voor openbare diensten of economische activiteiten die de onmiddellijke nabijheid van het water vereisen (art. L. 146-4.III. van de Code de l'urbanisme (zie GHEZALI, M., *o.c.*, 23 (1999)).

[190] Cf. art. 21, Belgisch Kustreglement.

[191] Cf. art. 538, Burgerlijk Wetboek.

[192] Cf. KB van 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest, *BS* 6 november 1992. Door dit KB wordt onder meer de zeewering overgedragen in eigendom van het Vlaamse Gewest. De zeewering omvat het natte en droge zeestrand, de zeewerende duinen die het geheel vormen van gronden, zand en beplantingen samen met de aanhorigheden en de kustverdedigingswerken en andere werken met hun aanhorigheden.

[193] Cf. Decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, *BS* 29 december 1992. Art. 50 van dit decreet machtigt de Vlaamse Regering om concessies te verlenen voor het privatief gebruik van het openbaar domein van de wegen en hun aanhorigheden ressorterend onder het beheer van het Vlaamse Gewest, de waterwegen en hun aanhorigheden, de dijken en de zeewering. Voor de stranden is dit verder uitgewerkt in het B.Vl.Reg. van 26 april 1995 betreffende de strandconcessies, *BS* 29 augustus 1995 (voortaan verwijzing als Besluit strandconcessies).

[194] Art. 1, Besluit strandconcessies.

[195] Art. 6, Besluit strandconcessies.

[196] Cf. art. 40 van het Decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, *BS* 29 december 1992; uitgewerkt door het B.Vl.Reg. van 16 maart 1994 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privatieve gebruik van het domein van de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken, *BS* 4 oktober 1994, err., *BS* 7 februari 1995.

natuurbehoud. De wildgroei van allerlei constructies op het strand, gaande van bakhokjes tot zeilclubs, noodzaakt een juridische regeling. In een recente studie inzake het planologisch en juridisch kader voor het gebruik van de zeewering en in het bijzonder strand en dijk wordt een overzicht geven van de bestaande constructies die al dan niet vergund zijn[197].

De vraag is of een algemeen bouwverbod op het strand tot op een bepaalde afstand (b.v. 100 of 200 meter), zoals dit ook geldt in andere landen ook in België kan worden ingevoerd[198]. Door de ongelijkmatigheid van de kustlijn, is een vaste lijn echter moeilijk: op sommige plaatsen strekt het strand zich veel verder uit, waardoor het bouwverbod in een beperkte zone niet voldoende is. Het lijkt dus beter om in plaats van uit te gaan van een bepaalde afstandsregel, het strand als een geheel te beschouwen. Uit de voorbeelden van andere landen blijkt ook dat het bouwverbod slechts geldt buiten de verstedelijkte gebieden. Binnen onze kleine kustlijn, die als sterk is aangetast door verstedelijking, blijft er maar weinig ruimte over voor een algemeen bouwverbod. Niettemin moet er een indeling komen van het strand in verschillende zones, waarin bepaalde zones een *non-aedificandi*-bestemming krijgen. Een indeling in zones wordt ook voorgesteld in de studie over de constructies op het strand en de dijk[199]. In de studie wordt het strand ingedeeld in verschillende zones, waarin al dan niet constructies zijn toegelaten. Het ontbreekt tot dusver echter aan een juridisch instrument om daar een bindende kracht aan te geven. Het opstellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de stranden is dan ook absoluut noodzakelijk.

Voor de stranden ontbreekt het tevens aan een bescherming tegen natuuronvriendelijke praktijken, zoals het wijzigen van de vegetatie. In het besluit van 23 juli 1998 inzake de vegetatiewijziging is het strand niet opgenomen als vegetatietype waarvoor verbodsbepalingen gelden. Dit is een verslechtering ten opzichte van het vorige Vegetatiewijzigingsbesluit[200]. In dit laatste besluit werd een vergunningplicht opgelegd voor het wijzen van vegetaties, zoals omschreven in bijlage 1 bij het besluit. In bijlage 1 zijn ook zandbanken en zandplaten en het strand (al dan niet met kunstwerken) opgenomen als vegetaties (bij de categorie van duinen, slikken en schorren). Het probleem met het besluit van 1996 was echter dat de vergunningplicht alleen maar was opgelegd in bepaalde bestemmingen op de gewestplannen. Zoals al gezien, ontbreekt het voor grote delen van het strand aan enige bestemming. Bovendien was er in het besluit van 1996 geen vergunningplicht voor vegetatiewijzigingen die het gevolg zijn van bouwvergunningplichtige werken uit te voeren op het openbaar domein[201]. In het besluit van 1998 ontbreekt het strand als beschermd vegetatietype bij de vegetaties waarvoor een verbod geldt tot wijziging ervan. In Bijlage V worden de duinvegetaties beperkt tot zeereepduin, vegetatieloze stuifduin, zuur duinbos en duindoornstruweel. Voor de vergunningplicht voor het wijzigen van vegetaties is er ook opnieuw een koppeling aan de bestemming van het gebied. Voor de stranden is het dus noodzakelijk dat er een uitbreiding komt van het vegetatiewijzigingsbesluit van 1998.

De *slikken en schorren* vallen onder de bepalingen van het vegetatiewijzigingsbesluit van 1998 en meerbepaald onder de verbodsbepalingen: in bijlage V zijn schor, slik en spuikom opgenomen bij de waterrijke gebieden waarvoor een verbod geldt tot vegetatiewijziging.

---

[197] Terra-CZM, *Planologisch en juridisch kader voor het gebruik van de zeewering en in het bijzonder strand en dijk*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust (AWZ-AWK, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), juni 2000, 50 p. en bijlagen.

[198] Zie bijvoorbeeld bij Van Hoorick, die pleit voor een verruimde toepassing van het bouwverbod en het verbod op het exploiteren van bepaalde ingedeelde inrichtingen binnen een bepaalde afstand tot de hele kustlijn (b.v. 200 meter) (cf. VAN HOORICK, G., *o.c.*, 674 (2000)).

[199] Terra-CZM, *o.c.*, 25-34 (2000).

[200] B.Vl. Reg. van 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, *BS* 22 augustus 1996.

[201] Art. 3, § 2, 6°, Vegetatiewijzigingsbesluit van 1996.

De *duinen* aan de kust vallen gedeeltelijk onder een habitatbescherming ten gevolge van het Duinendecreet. Door dit decreet worden de duingebieden, die nog geen andere wettelijke bescherming genoten, gevrijwaard van werken die bouwvergunningplichtig zijn, ongeacht de bestemming op het gewestplan. Het bouwverbod is van kracht binnen de perimeters van vooraf afgebakende duingebieden. De bescherming door het Duinendecreet wordt daarom gezien als een gebiedsgerichte maatregel en verder behandeld in hoofdstuk 9 inzake het aanwijzen van beschermde gebieden en bij het hoofdstuk inzake het gebiedsgericht beheer (het beperken van bouwactiviteiten in de kust) in hoofdstuk 10[202].

De duinen vallen voorts onder de bepalingen inzake vegetatiewijziging van het Besluit van 23 juli 1998. Voor de duinvegetaties van bijlage I (zeereepduin, vegetatieloze stuifduin, zuur duinbos en duindoornstruweel) geldt een verbod tot wijziging. Voor zover ze niet onder de verbodsbepalingen vallen, geldt voor vegetaties en kleine landschapselementen gelegen in bepaalde bestemmingen een natuurvergunningplicht voor bepaalde activiteiten.

Verder inlands gelegen kusthabitats zijn de *duin-polderovergangszones en de polders*. Rechtstreekse habitatbescherming wordt ook hier voorzien door het besluit van 1998 inzake vegetatiewijziging. Bij de vegetaties waarvoor een verbod tot wijziging geldt, zijn de moerassen en waterrijke gebieden, duinvegetaties en ook de historisch permanente graslanden opgenomen. De verbodsbepalingen voor de historisch permanente graslanden worden echter beperkt tot deze gelegen in groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden. Voor de wijziging van historisch permanente graslanden gelegen in valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang, agrarische gebieden met bijzondere waarde, de natuurontwikkelingsgebieden, de Vogelrichtlijngebieden[203], de Habitatrichtlijngebieden, de Ramsar-gebieden en de beschermde duingebieden is er een vergunningplicht. Voor de andere historische permanente graslanden ontbreekt dus enige bescherming[204].

---

[202] Zie hierover bij Van Hoorick over de algemene biotoopbescherming (VAN HOORICK, G., *o.c.*, 671-674 (2000)).

[203] Dit gaat over 7 integraal aangeduide gebieden en over de habitats en aangeduide gebieden binnen bepaalde gewestplanbestemmingen voor de andere 16 Vogelrichtlijngebieden. Voor deze laatste 16 gebieden geldt de vegetatiewijzigingsplicht dus niet binnen de volledige perimeter van de Vogelrichtlijngebieden.

[204] Zie ook VAN HOORICK, G. *o.c.*, 687 (2000), die wel wijst op de mogelijkheid om de historisch permanente graslanden, zelfs als ze gelegen zijn in agrarisch gebied, aan te wijzen als beschermd landschap.

VI. BESLUIT INZAKE ALGEMENE NATUURBEHOUDSMAATREGELEN

De noodzaak tot het nemen van algemene natuurbehoudsmaatregelen vloeit voort uit de inzichten dat alleen soorten- en gebiedsbescherming niet voldoende is voor het vrijwaren van de natuur. Ook buiten de beschermde gebieden zijn er immers tal van natuurwaarden terug te vinden, waarvoor een specifieke gebieds- of soortenbescherming niet mogelijk of aangewezen is. Doorgaans is het percentage aan oppervlakte van beschermde gebieden zo klein (cf. 1,1 % in Vlaanderen), dat het behouden van de natuur buiten de beschermde gebieden van groot belang is en ook vaak een onmisbare bijdrage levert aan het behoud van de natuurwaarden binnen de beschermde gebieden.

Tot deze algemene natuurbehoudsmaatregelen behoren de algemene zorgplicht, de rechtstreekse bescherming van habitats, de vergunningplicht voor activiteiten die een schadelijke impact op de natuur kunnen hebben en de beoordeling van effecten van activiteiten op de natuur. Algemene natuurbehoudsmaatregelen, zoals de zorgplicht en een expliciete natuurvergunningplicht zijn minder terug te vinden in het internationaal recht. De beoordeling van de effecten van activiteiten op de natuur kadert in de algemene milieueffectbeoordeling, waarvoor specifieke internationale en Europese wetgeving is voorzien. Het nationale natuurbehoudsrecht omvat verschillende algemene natuurbehoudsmaatregelen (zorgplicht, rechtsgrond voor vergunningen, bescherming van vegetaties in het Decreet natuurbehoud en de zorgplicht, vergunningen, milieueffectbeoordeling in de Wet ter bescherming van het mariene milieu).

Het opleggen van een *algemene zorgplicht*, waarbij de overheid en/of eenieder wordt verplicht om geen schade aan de natuur toe te brengen, is een toepassing van het preventiebeginsel. Door het als wettelijke verplichting op te nemen in de wetgeving kan het een belangrijke aanvulling zijn voor het natuurbehoud. Voor een beoordeling ervan is het echter nog te vroeg. Dit zal moeten blijken uit de concrete toepassing ervan.

De *milieueffectbeoordeling* van activiteiten is doorgaans gekoppeld aan de *vergunningverlening*. Het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling wordt dan als voorwaarde gesteld voor het verlenen van de vergunning. Doorgaans is er in de wetgeving echter geen bindend karakter verbonden aan de uitkomsten van de milieueffectbeoordeling. Indien uit de milieueffectrapportering een negatieve beoordeling voortkomt en blijkt dat er schadelijke effecten zullen zijn voor de natuur, dan is er doorgaans geen verplichting voor de overheid om voor deze activiteit de vergunning te weigeren. Dit is wel zo in het geval van een *ingreepregeling*: in dat geval moet de vergunning worden geweigerd indien er mogelijke schade aan de natuur zou zijn. Bij de ingreepregeling wordt daarenboven een belangenafweging voorzien: ondanks de schadelijke effecten, kan om bepaalde redenen toch een vergunning of toestemming worden verleend (dit gaat dan doorgaans om redenen van algemeen belang). In dat geval moeten compenserende maatregelen worden voorzien.

Een rechtstreekse bescherming van habitats impliceert het nemen van beschermingsmaatregelen van de natuur, zonder dat een voorafgaande aanwijzing van beschermde gebieden noodzakelijk is. Deze beschermingsmaatregelen zijn gericht op het beperken of verbieden van de beschadiging van de natuurwaarden (zoals het verbod tot bouwen of tot het exploiteren van hinderlijke inrichtingen, het verbod op vegetatiewijziging). De rechtstreekse habitatbescherming heeft als voordeel dat op een vrij eenvoudige manier grotere delen natuur kunnen worden beschermd, zonder dat daar een vaak moeizaam proces van gebiedsaanwijzing aan moet voorafgaan. De rechtstreekse habitatbescherming vereist wel dat er een voldoende kennis is van de aanwezigheid van habitats (zoals biologische waarderingskaarten) en dat de gebruikers voldoende ingelicht zijn over de aanwezigheid van habitats, zodat zij rekening kunnen houden met de opgelegde beperkingen.

In het Belgische mariene en kustzonemilieu ontbreekt er een overkoepelend geheel van algemene natuurbehoudsmaatregelen, die zowel betrekking heeft op het land als op het zeegedeelte. De toepassing van de respectieve wetgeving voor het mariene gedeelte en het landgedeelte biedt echter al veel mogelijkheden.

De algemene zorgplicht is terug te vinden in zowel het Decreet natuurbehoud als in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Dit heeft tot gevolg dat de zorgplicht geldt voor activiteiten in de zeegebieden krachtens de Wet ter bescherming van het mariene milieu, ook als deze activiteiten een effect hebben op het landgedeelte van de kustzone. Voor activiteiten op het landgedeelte van de kustzone geldt de zorgplicht van het Decreet natuurbehoud, ook als deze activiteiten een impact hebben op het mariene gedeelte van de kustzone en daardoor de natuur in het Vlaamse Gewest kunnen beïnvloeden. In het geval de Vlaamse overheid haar bevoegdheden uitoefent in de zeegebieden, haar toegekend door de Bijzondere wet van 1980, dan geldt de zorgplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Ook de zorgplicht van het Vlaamse Decreet natuurbehoud voor de Vlaamse overheid blijft onverminderd gelden, indien deze activiteiten in de zeegebieden een impact hebben op de natuur in het Vlaamse Gewest.

Voor de milieueffectbeoordeling van activiteiten in de zeegebieden is er door de Wet ter bescherming van het mariene milieu een aanzienlijke categorie van activiteiten die onder deze beoordelingsplicht valt. Deze beoordelingsplicht geldt zowel voorafgaandelijk aan het uitoefenen van de activiteit als tijdens de activiteit. Voor de activiteiten die vallen onder de Wet inzake het continentaal plat en betrekking hebben op de exploitatieactiviteiten die onder deze wet vallen, wordt de milieueffectbeoordelingsprocedure opgenomen in deze laatste wet. Voor visserijactiviteiten en maricultuur ontbreekt echter enige regeling inzake de beoordeling van deze activiteiten. Voor het landgedeelte van de kustzone geldt de Vlaamse wetgeving inzake de milieueffectbeoordeling. Deze is echter beperkt tot een limitatieve lijst van activiteiten, die zou moeten worden uitgebreid, onder meer voor kustverdedigingswerken. In het geval de Vlaamse overheid haar bevoegdheden van de Bijzondere wet uitoefent in de zeegebieden, dan geldt de Vlaamse wetgeving inzake de milieueffectbeoordeling. Er is echter geen enkele regeling voorzien voor activiteiten in de kustzone die een impact hebben op andere deel van de kustzone waarvoor een andere overheid bevoegd is. Dergelijke grensoverschrijdende procedures zijn wel voorzien voor effecten in andere gewesten en in het buitenland. Bij een ongewijzigde bevoegdheidsverdeling in de kustzone dient een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid een procedure te omvatten voor grensoverschrijdende effecten in de kustzone. Ook voor projecten die zowel het land als het zeegedeelte van de kustzone omvatten, ontbreekt enige afstemming.

Tal van activiteiten in de kustzone zijn onderworpen aan een vergunningplicht. Een uitgebreide categorie activiteiten in de zeegebieden valt onder de Wet ter bescherming van het mariene milieu. De uitzonderingen die zijn voorzien in de wet betreffen activiteiten die doorgaans al onder een andere wetgeving vergunningplichtig zijn. Op het landgedeelte geldt de Vlaamse wetgeving inzake vergunningen (stedenbouwkundige vergunning, natuurvergunning, milieuvergunning). Indien de activiteiten van de Vlaamse overheid die haar zijn toegekend krachtens de Bijzondere wet van 1980 ook vergunningplichtig zijn op grond van de Vlaamse wetgeving, dan geldt deze vergunningplicht onverminderd in de zeegebieden.

Voor het mariene milieu is de rechtstreekse habitatbescherming moeilijker toe te passen dan op het vasteland. De nodige kennis over de aanwezigheid van de mariene habitats ontbreekt nog vaak. Het is visueel vaak moeilijk om de habitats te onderscheiden of zelfs gewoon te zien. Het gaat over veelal grotere oppervlakten en de activiteiten zijn ook meer gediversifieerd. De mogelijkheden om beperkingen op te leggen zijn ook verschillend naargelang de soort activiteit en moeten rekening houden met het terzake geldende

internationale zeerecht. In het landgedeelte van de Belgische kustzone geldt de Vlaamse wetgeving inzake vegetatiewijziging. Voor wat de stranden betreft, maar ook voor de duin-polderovergangszones en voor de polders is de rechtstreekse habitatbescherming echter nog onvoldoende verzekerd.

HOOFDSTUK 9. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Dit hoofdstuk is een eerste hoofdstuk inzake gebiedsgerichte natuurbehoudsmaatregelen. In dit hoofdstuk worden de juridische bepalingen inzake het identificeren en het wettelijk aanwijzen van beschermde gebieden behandeld. Na een algemene omschrijving van het concept van beschermde gebieden (afdeling I) en de toepassing van dit concept op mariene en kustzonegebieden (afdeling II), wordt het internationaal en nationaal recht inzake het aanwijzen van beschermde gebieden besproken. Het internationaal recht wordt opgesplitst in wetgeving die specifiek van toepassing is op het mariene en of kustzonemilieu (afdeling III) en wetgeving die tevens geldt op het vasteland (afdeling IV). Het nationaal recht inzake het aanwijzen van beschermde gebieden wordt behandeld in afdeling V. Een laatste punt gaat in op het belangrijke concept van netwerken van beschermde gebieden en de wetgeving terzake (afdeling VI).

I. CONCEPT VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

1. SITUERING

Zoals bleek uit hoofdstuk 1, omvat de biologische diversiteit, naast het niveau van genetische diversiteit en dat van de soortendiversiteit, ook het niveau van diversiteit van ecosystemen. Dit noodzaakt het nemen van maatregelen voor het behoud van een diversiteit aan ecosystemen. Bovendien vraagt de bescherming van specifieke soorten dat ook hun leefgebieden worden behouden. Zowel in het internationaal recht als het nationaal recht is er aandacht voor een gebiedsgericht natuurbeleid, gericht op het behoud van de diversiteit van verschillende ecosystemen en de daarin voorkomende ecologische processen. Het beschermen van waardevolle natuurgebieden is ook de belangrijkste maatregel voor de instandhouding van soorten.

Het identificeren, afbakenen en wettelijk aanwijzen van een beschermd gebied is slechts een eerste stap bij gebiedsbescherming. De instandhouding van beschermde gebieden is afhankelijk van de maatregelen die in het gebied worden genomen. In dit hoofdstuk komen de algemene verplichtingen inzake behoud van beschermde gebieden aan bod. De beperkingen aan andere gebruiksfuncties komen aan bod in een volgend hoofdstuk. Als gevolg van de intensiteit van menselijke beïnvloeding (verontreiniging, ingrijpen in ecologische processen, zoals de waterhuishouding), wordt echter ook, hoe langer hoe meer, de noodzaak aangetoond om niet alleen binnen de beschermde gebieden, maar ook daarbuiten, maatregelen te nemen voor het behoud van de biodiversiteit. Deze algemene natuurbehoudsmaatregelen kwamen al aan bod in hoofdstuk 8.

2. OMSCHRIJVING

Algemeen kan een beschermd natuurgebied (protected area) worden omschreven als een wettelijk ingesteld gebied dat wordt beheerd met het oog op natuurbehoudsdoelstellingen[1]. In een beschermd gebied gelden specifieke gebruiksbeperkingen met het oog op het behoud van bepaalde of alle natuurlijke kenmerken van het land of water[2]. De IUCN omschrijft een beschermd gebied als een gebied van land en/of zee dat speciaal is gewijd aan de

[1] WRI/IUCN/UNEP, *o.c.*, 117 (1992).
[2] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 165 (1993).

bescherming van de biologische diversiteit en van natuurlijke of geassocieerde culturele rijkdommen, en dat wordt beheerd door wettelijke of andere effectieve middelen[3]. In het Biodiversiteitsverdrag wordt een beschermd gebied omschreven als een geografisch bepaald gebied dat wordt aangewezen of gereguleerd en beheerd ter verwezenlijking van specifieke doeleinden aangaande behoud[4].

Een essentieel kenmerk van een beschermd gebied is de wettelijke basis. Het aanwijzen en beheren van een beschermd gebied vereist wettelijke bepalingen die de voorwaarden en procedures voor het aanwijzen vastleggen, verbodsbepalingen en beperkingen aan gebruiken in het gebied opleggen, beheersorganen en afdwingingsmechanismen instellen[5]. Zelfs het gebruik van vrijwillige natuurbehoudsmaatregelen kent doorgaans een wettelijke basis (zoals de mogelijkheid in de wetgeving tot het sluiten van vrijwillige beheersovereenkomsten[6]). De verplichting tot het aanwijzen van beschermde gebieden komt voor in diverse verdragen of andere internationale akten, evenals in nationale wetgeving.

Alhoewel er al lang één of andere vorm van bescherming van gebieden bestaat, is het vooral sinds de jaren zestig dat het aanwijzen van beschermde gebieden, zoals omschreven in bovenstaand concept, begon toe te nemen (80% van de beschermde gebieden is ontstaan sinds 1962). Er zijn nogal wat regionale verschillen in de ontwikkeling van beschermde gebieden. Algemeen is het instellen van beschermde gebieden echter een recent fenomeen. Alleen in Afrika en Noord-Amerika was er al een aanzienlijke mate van gebiedsbescherming vóór 1962[7]. Uit een rapport van het World Resource Institute, IUCN en UNEP van 1992 blijkt dat er wereldwijd 8.163 beschermde gebieden zijn, die een oppervlakte omvatten van 750 miljoen hectare van mariene en terrestrische ecosystemen (1,5% van de oppervlakte van de Aarde of 5,1% van nationaal territorium)[8]. De totale oppervlakte aan beschermde gebieden zegt uiteraard niets over de efficiëntie van de bescherming. Het aanwijzen van een beschermd gebied is niet voldoende als er geen wettelijke maatregelen zijn genomen om negatieve invloeden op het gebied tegen te gaan (in en buiten het gebied). Een beschermd gebied vereist veelal een aangepast beheer. Ook de naleving van de ingestelde bescherming en de beperkingen op de gebruiksfuncties zijn van belang.

3. DOELSTELLINGEN

Naast de wettelijke basis, is een ander essentieel kenmerk van een beschermd gebied, dat het in eerste instantie is gericht op het behoud van de diversiteit van soorten en ecosystemen[9]. Bij het aanwijzen van beschermde gebieden kunnen echter ook andere doelstellingen worden nagestreefd en kan ook de verweving met andere functies zoals recreatie worden voorzien. Doelstellingen van een beheer van een beschermd gebied kunnen bijvoorbeeld ook zijn de bescherming van specifieke culturele kenmerken, toerisme en recreatie, educatie, het duurzaam gebruik van rijkdommen van natuurlijke ecosystemen en het behoud van culturele en traditionele kenmerken[10].

---

[3] Deze definitie werd ook aanvaard op het IV^de Wereldcongres inzake nationale parken en beschermde gebieden (Caracas, 1992).
[4] Art. 2, Biodiversiteitsverdrag.
[5] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 177 (1993). Zie voor een overzicht van essentiële elementen die aan bod zouden moeten komen in wetgeving inzake gebiedsbescherming: IUCN Commission on National Parks and Protected Areas, *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*, Gland, IUCN, 1994, (154p.), 88 (hierna verwijzing als CNPPA).
[6] Zie bijvoorbeeld art. 45 en 46, Decreet natuurbehoud.
[7] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 447-451 (1992).
[8] WRI/IUCN/UNEP, *o.c.*, 117 (1992).
[9] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 451 (1992).
[10] WCMC, *Protected Areas Information*, internet, http://www.wcmc.org.

Zo worden in Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living[11] de functies en voordelen van een systeem van beschermde gebieden weergegeven. Een systeem van beschermde gebieden biedt een beveiliging voor:

- natuurlijke en halfnatuurlijke ecosystemen die essentieel zijn voor het behoud van levensonderhoudende functies, het behoud van wilde soorten en gebieden met een hoge soortenrijkdom, en het ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek;
- cultureel belangrijke landschappen, historische monumenten en andere erfgoedsites;
- het duurzaam gebruik van natuurlijke rijkdommen in halfnatuurlijke ecosystemen;
- het traditioneel duurzaam gebruik van ecosystemen in heilige plaatsen of traditionele exploitatieplaatsen door inheemse volkeren;
- recreationele en educatieve gebruiken van natuurlijke, halfnatuurlijke en gecultiveerde ecosystemen.

Volgens Caring for the Earth draagt een systeem van beschermde gebieden ook bij tot een duurzame ontwikkeling door:

- het behouden van bodem en water in geërodeerde gebieden;
- het regelen en zuiveren van waterstromen, in het bijzonder door de bescherming van waterrijke gebieden en bossen;
- het beschermen van mensen tegen natuurrampen;
- het behoud van belangrijke natuurlijke vegetatie op bodems van inherent lage productiviteit en in kwetsbare gebieden;
- het behoud van wilde genetische rijkdommen van belang voor de geneeskunde of voor planten- of dierenkweek;
- het beschermen van dieren die zeer kwetsbaar zijn voor menselijke verstoring;
- het voorzien van kritische habitats als voedsel-, broed- of rustplaats voor soorten die duurzaam worden gebruikt;
- het voorzien van inkomen en werkgelegenheid door toerisme[12].

4. Criteria

Het gebruik van criteria voor de selectie van beschermde gebieden draagt bij tot het verzekeren van de objectiviteit in de keuze van de te beschermen gebieden. De gebruikte criteria voor de selectie van beschermde gebieden zullen afhankelijk zijn van de vooropgestelde doelstellingen van de beschermingsmaatregelen. Als de primaire doelstelling het behoud van de biologische diversiteit is, zullen de criteria veelal aspecten benadrukken zoals natuurlijkheid, het unieke karakter en soorten- en habitatdiversiteit. Indien gebieden worden beschermd omwille van bijvoorbeeld recreatieve doeleinden, zullen de criteria veeleer betrekking hebben op toegankelijkheid, veiligheid, esthetische aspecten en de aanwezigheid van andere elementen zoals culturele of archeologische sites. Ingeval economische doelstellingen primeren, zullen criteria gelden zoals bijvoorbeeld de aanwezige en potentiële economische waarde van de natuurlijke rijkdommen[13]. Een gebied kan worden beschermd op basis van één categorie van criteria of op basis van verschillende soorten criteria[14].

---

[11] IUCN/UNEP/WWF, *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, 1991; functies weergegeven in LUCAS, P.H.C., *o.c.*,16-17 (1992).

[12] Zie LUCAS, P.H.C., *o.c.*, 17 (1992); CNPPA, *o.c.*, 21 (1994).

[13] SALM, R. en PRICE, A., "Selection of Marine Protected Areas" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and Techniques for Management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, (15-31), 20-21.

[14] Voor voorbeelden van mogelijke criteria zie bijvoorbeeld Salm en Price, die vijf groepen criteria onderscheiden (ecologische, sociale, economische, regionale en pragmatische criteria), cf. SALM, R. en PRICE, A., *o.c.*, 21-27 (1995). Een andere indeling van criteria voor de selectie van mariene beschermde gebieden wordt onderscheiden door Kelleher en Kenchington, cf. KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*, Gland, IUCN, 1992, (79p.), 15-16; KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 4 (1995).

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen evaluatiecriteria die worden gebruikt om gebieden te identificeren die kunnen worden beschermd. Daarnaast kunnen criteria ook worden gebruikt voor het bepalen van prioriteiten (het rangschikken van gebieden met het oog op het maken van een prioriteitenlijst)[15].

In het internationaal recht worden criteria opgenomen voor het aanwijzen van beschermde gebieden. Deze zijn ofwel opgenomen in het verdrag zelf of zijn nadien uitgewerkt door de conferentie van de verdragspartijen of door een internationale organisatie. In sommige gevallen zullen enkel ecologische criteria een rol spelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de EG-Vogelrichtlijn waarbij, luidens rechtspraak van het Hof van Justitie, enkel ecologische criteria mogen worden gebruikt bij de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden. Voor de Ramsar-gebieden werden criteria uitgewerkt door de conferentie van de verdragspartijen. Deze omvatten ecologische criteria, maar zijn niet beperkt tot ornithologische criteria. Voor de gebieden die worden ingesteld door de IMO voor de bescherming van het mariene milieu tegen scheepvaartactiviteiten, gelden dan weer verschillende soorten criteria zoals sociale, economische en ecologische criteria. De verschillende criteria die worden gehanteerd, komen desgevallend aan bod bij de bespreking van de wetgeving.

5. CATEGORIEËN

Voor beschermde gebieden worden verschillende benamingen gebruikt zoals *natuurreservaat*, *natuurpark*, *beschermd landschap*. Beschermde gebieden kunnen ook verschillen naargelang hun wettelijke basis. Deze wettelijke basis kan het nationaal of het internationaal recht zijn. Ook de mate en gradatie van bescherming in een beschermd gebied kan verschillen en gaan van een strikte bescherming tot een meer geïntegreerd verwevingsgebied, waar ook andere functies dan natuur mogelijk zijn. In de talrijke gebiedscategorieën is niet echt een vaste lijn terug te vinden. In veel landen komen veelal dezelfde termen terug, zoals natuurreservaat of natuurpark. Een systematische en uniforme indeling en omschrijving van de beschermde gebieden is er echter niet. Om te weten wat een beschermd gebied inhoudt, zal het noodzakelijk zijn om de desbetreffende wetgeving te bekijken. Voor bepaalde gebiedscategorieën, ingesteld op grond van het internationaal recht, zullen wel meer uniforme regels terug te vinden zijn, alhoewel ook de implementatie ervan kan verschillen bij de verschillende verdragspartijen.

Het gebrek aan uniforme gebiedscategorieën maakt het moeilijk om een vergelijking te maken van beschermde gebieden in verschillende landen. Teneinde rechtsvergelijkend onderzoek te kunnen verrichten, is het vereist een zekere typologie te maken van beschermde gebieden. Een poging om tot een zekere globale classificatie te komen in de verschillende gebiedscategorieën, gebeurde door IUCN, waarbij 6 categorieën werden onderscheiden[16], gebaseerd op de verschillende beheersdoelstellingen. De gebiedscategorieën van IUCN[17] zijn: I. *strikt natuurreservaat/wildernisgebied* (*Strict Nature Reserve/Wilderness Area*)[18], II. *nationaal park* (*National Park*)[19], III. *natuurmonument* (*Natural*

---

[15] NILSSON, P., *Criteria for the selection of marine protected areas - an analysis*, Stockholm, Swedish Environmental Protection Agency, 1998, (54 p.), 12.

[16] Vroeger werden ook nog twee andere categorieën onderscheiden, namelijk, categorie VII. Natuurlijk biotisch gebied/Antropologisch reservaat (*Natural Biotic Area/Anthropological Reserve*) en categorie VIII. Meervoudig gebruik beheersgebied/Beheerde rijkdommengebied (*Multiple-Use Management Area/Managed Resource Area*).

[17] Zie CNPPA, *o.c.*, 9 (1994); KUIJKEN, E., *o.c.*, 12 (1996); WCMC, *Protected Areas Information*, internet, http://www.wcmc.org; WRI/IUCN/UNEP, *o.c.*, 120 (1992); GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 447 (1992); AGARDY, T.S., *Marine Protected Areas and Ocean Conservation*, Austin, R.G. Landes Company, 1997, (244 p.), 101-102.

[18] Deze categorie wordt in hoofdzaak beheerd voor wetenschap of voor bescherming van wildernis. Een *strikt natuurreservaat* (categorie I a) is een gebied van land en/of zee met bijzondere of representatieve ecosystemen, geologische of fysiologische kenmerken en/of soorten, in hoofdzaak beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek en/of monitoring. Een *wildernisgebied* (categorie I b) is een groot gebied van ongewijzigd of licht gewijzigd land en/of zee, dat zijn natuurlijk karakter en invloed behoudt, zonder permanente of aanzienlijke bewoning, dat wordt beschermd en beheerd met het oog op het behoud van de natuurlijke staat.

Monument)[20], IV. *habitat/soorten beheersgebied* (*Habitat/Species Management Area*)[21], V. *beschermd landschap/zeegezicht* (*Protected Landscape/Seascape*)[22], VI. *beheerde rijkdommen beschermd gebied* (*Managed Resource Protected Area*)[23].

Op wereldschaal zijn de beheerde natuurreservaten (Categorie IV) de meest voorkomende beschermde gebieden in aantal. In oppervlakte vormt Categorie II (nationale parken) de grootste categorie[24]. In Europa zijn de meest gebruikte categorieën van beschermde gebieden nationale parken (Categorie II)[25], habitat/soorten beheersgebieden (Categorie IV) en beschermde landschappen (Categorie V)[26]. De habitat/soortenbeheersgebieden (Categorie IV) zijn in Europa doorgaans gekend als natuurreservaten. In Europa zijn er wellicht meer dan 10.000, waarvan veel zeer kleine gebieden. Bovendien zijn er veel privé-gebieden die worden beheerd met dezelfde doelstelling als de officiële natuurreservaten. Alhoewel deze gebieden vaak klein zijn, zijn ze veelal gelegen in plaatsen die van belang zijn voor het overleven van soorten en habitats en dragen in grotere mate bij tot het behoud van biodiversiteit, dan alleen hun grootte zou doen vermoeden[27].

Uit een overzicht van beschermde gebieden in Europa voor de eerste 5 categorieën blijkt dat België enkel beschermde gebieden heeft in categorie IV en V en dat slechts 2,53% van de totale oppervlakte van België als beschermd gebied is aangeduid. Ter vergelijking is dit 10,24% in Nederland en 25,76% in Duitsland. De inventarisatie is wel beperkt tot gebieden met een grootte vanaf 10 km² (minimumoppervlakte) die in eigendom zijn van de overheid[28]. Vlaanderen wordt echter juist gekenmerkt door kleine oppervlakten van beschermde

---

[19] Deze categorie wordt in hoofdzaak beheerd met het oog op ecosysteembescherming en recreatie. Het is een natuurlijk gebied van land en/of zee, bestemd voor: het beschermen van de ecologische integriteit van één of meer ecosystemen voor de huidige en toekomstige generaties, het uitsluiten van exploitatie of activiteiten die schadelijk zijn voor de doelstellingen van het aanwijzen van het gebied, en het voorzien in een basis voor spirituele, wetenschappelijke, educatieve, recreationele en bezoekersmogelijkheden, die alle verenigbaar moeten zijn op het vlak van milieu en cultuur.

[20] Deze categorie wordt in hoofdzaak beheerd voor het behoud van specifieke natuurlijke kenmerken. Een natuurmonument is een gebied dat één of meer specifieke natuurlijke of natuurlijk/culturele kenmerken omvat met een bijzondere of unieke waarde omwille van de inherente zeldzaamheid, representativiteit of esthetische kwaliteiten of culturele betekenis.

[21] Deze categorie wordt in hoofdzaak beheerd met het oog op natuurbehoud door actief beheer. Het is een gebied van land en/of zee dat het voorwerp vormt van actieve interventie voor beheersdoelstellingen met het oog op het verzekeren van het behoud van habitats en/of het tegemoetkomen aan de vereisten van specifieke soorten.

[22] Deze categorie wordt in hoofdzaak beheerd voor landschap/zeegezichtsbehoud en recreatie. Het is een gebied van land, waar passend met inbegrip van kust en zee, waar door de interactie tussen de mens en de natuur doorheen de tijd een gebied met een bijzonder karakter is ontstaan, met bijzondere esthetische, ecologische en/of culturele waarde, en vaak met een hoge biologische diversiteit. Het vrijwaren van de integriteit van deze traditionele interactie is essentieel voor de bescherming, het behoud en de evolutie van dat gebied. Bepaalde biosfeerreservaten in de kustzone kunnen wellicht onder deze categorie vallen (AGARDY, T.S., *o.c.*, 102 (1997).

[23] Deze categorie wordt in hoofdzaak beheerd met het oog op het duurzaam gebruik van natuurlijke ecosystemen. Het is een gebied dat hoofdzakelijk ongewijzigde natuurlijke systemen omvat, beheerd met het oog op het verzekeren van een langetermijnbescherming en het behoud van de biologische diversiteit, en dat terzelfder tijd een duurzame toevloed voorziet van natuurlijke producten en diensten met het oog op het vervullen van de behoeften van de bevolking. De meervoudige mariene beschermde gebruiksgebieden kunnen onder deze categorie worden geplaatst (AGARDY, T.S., *o.c.*, 102 (1997)).

[24] GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *o.c.*, 451 (1992).

[25] Volgens de IUCN-Commissie voor nationale parken is er nood om de mate van bescherming van nationale parken te verhogen. De meeste Europese landen slagen er niet in om grote beschermde gebieden in te stellen die voldoen aan de vereisten van Categorie II-gebieden. Een voorbeeld is het nationaal park in de Waddenzee in Duitsland, dat weliswaar het grootste deel van een ecosysteem omvat, maar waar de menselijke impact zo groot is, dat Categorie II-standaarden niet mogelijk zijn voor het hele gebied. Volgens de CNPPA kunnen slechts 10 tot 20% van de ongeveer 200 gebieden in Europa met de benaming nationaal park, voldoen aan de beheersdoelstellingen van Categorie II-gebieden.

[26] Beschermde landschappen vormen tweederde van de beschermde gebieden in Europa, maar er is doorgaans een gebrekkig inzicht over hun natuurbehoudswaarde. De beheersstandaarden kunnen enorm variëren en in sommige gevallen is het beheer vrijwel nihil.

[27] CNPPA, *o.c.*, 110-114 (1994).

[28] CNPPA, *o.c.*, 104 (1994).

gebieden, waarvan een groot deel in beheer is van natuurverenigingen. Dit maakt de classificatie van de IUCN minder geschikt. Van Hoorick geeft daarom een eigen indeling. Hij onderscheidt drie categorieën van beschermde gebieden: de natuurreservaten, de beschermde natuurgebieden en landschappen en de parkgebieden[29]. Hierna wordt geen eigen indeling gehanteerd aangezien er geen systematisch rechtsvergelijkend onderzoek wordt gedaan. De meeste aandacht gaat immers uit naar de internationale mogelijkheden voor gebiedsbescherming. Bij de nationale wetgeving wordt hoofdzakelijk ingegaan op de Belgische uitvoering van de internationale wetgeving en op de eigen nationale categorieën van mariene beschermde gebieden.

[29] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 454 e.v. (2000).

II. TOEPASSING VAN HET CONCEPT VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

1. KENMERKEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

1.1. OMSCHRIJVING

De vraag rijst in hoever het concept van mariene gebiedsbescherming verschilt van het concept van gebiedsbescherming op het vasteland. Hierna wordt eerst gekeken naar de kenmerken van beschermde gebieden in het mariene en kustzonemilieu. Nadien wordt onderzocht wat de verschillen zijn tussen terrestrische en mariene gebiedsbescherming.

Een algemene definitie voor een marien beschermd gebied bestaat niet. De IUCN aanvaardde volgende definitie van een *marien beschermd gebied* op de 17de Algemene Vergadering in 1988: een gebied van intergetijde of subtidaal terrein, samen met het water erboven, de fauna en de flora, en de historische en culturele kenmerken, die door de wet of door andere effectieve middelen worden behouden met het oog op het beschermen van heel of een gedeelte van het ingesloten leefmilieu[30]. De Fontaubert *et al.* omschrijven mariene beschermde gebieden als "*coastal or oceanic management areas designed to conserve ecosystems together with their functions and their resources*"[31]. Door IJlstra en Nollkaemper wordt een beschermd gebied omschreven als "*een gebied waar de kuststaat met het oog op het behoud van de in het gebied aanwezige bijzondere natuurwaarden beoogt een zekere bescherming te geven tegen activiteiten, binnen of buiten het gebied, die negatieve effecten op het binnen het gebied functionerende ecosysteem kunnen hebben*". Bescherming van een gebied kan dus niet uitsluitend worden verkregen door het aanwijzen van een beschermd gebied met zekere coördinaten, maar moet worden verkregen door het stellen van beperkingen aan of voorschriften voor de uitoefening van activiteiten die invloed op het betrokken gebied kunnen hebben[32].

Een iets meer uitgewerkt concept van het begrip marien beschermd gebied (*marine protected area* - MPA) wordt beschreven door BirdLife International en Warren en Gubbay (voorstel van de werkgroep inzake mariene beschermde gebieden - Marine Protected Areas Working Group)[33]. Gebiedsaanduiding wordt aanzien als een waardevol instrument voor de bescherming van mariene habitats en *wildlife*. MPA's zijn niet enkel natuurbehoudsgebieden voor habitats en soorten maar zijn tevens waardevol voor het behoud van esthetische kenmerken, zoals zeegezichten en archeologische resten, voor de bescherming van levende mariene rijkdommen, en voor het voorzien van recreatieve, onderzoeks- en educatieve mogelijkheden. Ondanks de regulering, wordt toch ruimte gelaten voor traditionele gebruiken (duurzaam gebruik). De MPA's kunnen variëren van gebieden waar niet aan winning wordt gedaan tot multifunctionele beschermde gebieden. De primaire doelstelling van de MPA is het behoud van het ecologisch karakter ervan. Het gebruik moet worden gebaseerd op het

---

[30] Definitie uitgewerkt op het 4de Wereldwilderniscongres; aangenomen door de 17de Algemene Vergadering van IUCN (1988); zie ook een gelijkaardige definitie in PEET, G. en GUBBAY, S., "Marine Protected Areas in the North Sea" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 241-251; zie ook IMO-Resolutie A.720 (17), *Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas*, 6 november 1991, in IMO, *Assembly, Seventeenth Session, 28 October - 8 November 1991, Resolutions and other Decisions (Resolutions 680-732)*, Londen, IMO, 1992, 328-369 (voortaan verwijzing als IMO-Resolutie A.720 (17)).

[31] DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 15 (1996).

[32] IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 1, 3-4 (1990).

[33] WARREN, L. en GUBBAY, S., *Marine Protected Areas: a Discussion Document*, Samengesteld voor The Marine Protected Areas Working Group, maart 1991, 12 p.; BirdLife International, *A North Sea View. BirdLife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea*, februari 1995, (55 p.), 23; BARTRAM, H., "A Last Chance to Revitalise the North Sea? The BirdLife International View of the Fourth North Sea Conference", *North Sea Monitor* (4-8) 4 (maart 1995); WWF, *Marine Update* nr. 17 (1994).

voorzichtigheidsbeginsel. Een coherent systeem voor gebiedsbescherming is vereist in het mariene leefmilieu, evenals een wettelijk kader. MPA's moeten kunnen voorzien in een gradatie van het niveau en van de types van bescherming. Het concept van een MPA is gebaseerd op een vaststelling van de ecologische en sociale en economische waarden van het gebied en van de conflicten tussen het gebruik ervan en de genoemde waarden. Het houdt de ontwikkeling in van een geïntegreerd plan voor het duurzaam gebruik van het gebied. Er moeten ook doelstellingen worden geformuleerd en er moet monitoring worden voorzien om de effectiviteit van het beheer te kunnen beoordelen.

De term *marien beschermd gebied* is zeer ruim en is een verzamelnaam. De benaming die wordt gebruikt op het vasteland om een beschermd gebied aan te geven, zoals natuurreservaat of natuurpark, kan zonder twijfel ook worden gebruikt voor mariene habitats. Daarnaast zijn er ook specifieke benamingen, zoals bijvoorbeeld marien reservaat, marien park en beschermd zeegezicht (*protected seascape*). Dat de term mariene beschermde gebieden een verzamelnaam is, blijkt bijvoorbeeld uit de Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu. De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat de term mariene beschermde gebieden een verzamelnaam is, die de verschillende gebiedscategorieën van art. 7 van de wet omvat[34]. Art. 7 bepaalt dat de beschermde mariene gebieden de hoedanigheid kunnen aannemen van integrale mariene reservaten, gerichte mariene reservaten, speciale beschermingszones, gesloten zones en bufferzones[35]. De verschillen in de diverse types van mariene beschermde gebieden liggen in de wettelijke basis, de plaats (locatie), de doelstellingen van de bescherming, de criteria voor de aanwijzing van beschermde gebieden en de mate van bescherming.

1.2. Juridische basis

Inzake de juridische grondslag ter bescherming van mariene gebieden bestaan diverse mogelijkheden voor het oprichten van behouds- en beschermingsregimes voor mariene gebieden. *Een eerste onderscheid wordt gemaakt naargelang de wettelijke basis van de beschermde gebieden, met name het internationaal recht of het nationaal recht.* Bij het internationaal recht kan verder een onderscheid worden gemaakt naargelang het gaat om wetgeving die al dan niet specifiek van toepassing is op het mariene milieu. Voor de niet-specifiek mariene wetgeving zal telkens moeten worden onderzocht of deze ook van toepassing is op het mariene milieu en of deze ook is aangepast aan de specifieke noden van dit milieu.

Bij de gebieden ingesteld op grond van het internationaal recht zijn er nog enkele andere indelingscriteria. Doorgaans worden beschermde gebieden ingesteld in gebieden die vallen onder de nationale soevereiniteit van de nationale staten of waarover staten soevereine rechten of rechtsbevoegdheid kunnen uitoefenen. Maar er is ook internationale wetgeving die wettelijk gebieden beschermen die vallen buiten enige nationale rechtsbevoegdheid, zoals de volle zee of Antarctica. Bij het internationaal recht kan ook een onderscheid worden gemaakt naar wetgeving die verschillende natuurbehoudsdoelstellingen beogen en wetgeving die is gericht op de bescherming van de natuur tegen een bepaalde functie of voor de bescherming van een bepaalde soort of habitat. Aangezien de scheepvaart één van de belangrijkste gebruiksfuncties is in het mariene milieu, zijn nogal wat initiatieven inzake gebiedsbescherming in het mariene milieu genomen met het oog op het beperken van de scheepvaart. Voorts zijn er ook verdragen en initiatieven die zijn gericht op het beschermen van gebieden, in functie van een bepaalde soort of soortengroep. Door het belang en de bedreiging van zeezoogdieren zijn beschermde gebieden ingesteld specifiek ter bescherming van zeezoogdieren. Voorts kan een onderscheid worden gemaakt tussen universele of regionale wetgeving. Het internationaal recht kan ook worden opgesplitst

[34] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 13.
[35] Zie infra afdeling V van dit hoofdstuk inzake gebiedscategorieën in nationaal recht.

naargelang het bindende wetgeving betreft (verdragen en bindende beslissingen van internationale organisaties) of zogenaamde *soft law* zoals ministeriële verklaringen.

Het nationaal recht inzake de aanwijzing van beschermde gebieden kan in uitvoering zijn van internationale wetgeving of kan bestaan uit eigen wetgeving. Alhoewel al in verschillende landen aan mariene gebiedsbescherming wordt gedaan[36], beschikken deze niet noodzakelijk over specifieke natuurbehoudswetgeving voor het mariene milieu. *Veelal wordt gebruik gemaakt van de bestaande natuurbehoudswetgeving die van toepassing is op het vasteland.* Zo zijn er in verschillende landen mariene reservaten ingesteld, op grond van de algemene natuurbehoudswetgeving, die mede van toepassing is op het land. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Spanje[37], Denemarken[38], Finland[39] en Duitsland[40], waar verschillende mariene of kustzone beschermde gebieden zijn ingesteld op grond van de algemene natuurbehoudswetgeving. *In sommige wetgeving wordt de toepassing van de natuurbehoudswetgeving in mariene gebieden expliciet vastgelegd.* Dit is bijvoorbeeld het geval voor Spanje. Luidens de Spaanse natuurbehoudswet van 1989 kunnen beschermde gebieden worden ingesteld in het nationaal territorium, met inbegrip van de mariene gebieden onder nationale rechtsbevoegdheid, in de EEZ en op het continentaal plat. Naast natuurreservaten, kunnen ook natuurparken, natuurmonumenten en beschermde landschappen worden ingesteld. Een voorbeeld van een marien reservaat is het reservaat rond de Columbretes-eilanden[41]. Ook in Frankrijk is zowel voor nationale parken[42] als voor natuurreservaten[43] bepaald dat deze zich kunnen uitstrekken in het maritieme publiek domein. In Griekenland bepaalt de algemene milieubeschermingswet[44] dat beschermde gebieden kunnen worden ingesteld die kunnen gelegen zijn op het land, in zee of allebei[45].

Zelfs indien de algemene natuurbehoudswetgeving van toepassing wordt verklaard op het mariene gedeelte van de kustzone, dan nog ontbreken in veel landen specifieke bepalingen over de implementatie ervan in zee. Vaak is er ook een bevoegdheidsprobleem, waarbij de administratie die is belast met de uitvoering van de wet, weinig wetenschappelijke kennis heeft over de zee of waarvan de bevoegdheden over de zee niet duidelijk zijn. De Klemm en Shine besluiten daaruit dat de er geen ander alternatief is dan *specifieke wetgeving inzake mariene beschermde gebieden* uit te werken, die moet worden uitgevoerd door een overheidsorgaan dat over effectieve bevoegdheden beschikt in het mariene milieu.

Er zijn nog maar weinig landen die dergelijke specifieke wetgeving hebben[46]. Voorbeelden zijn de Verenigde Staten, Australië, het Verenigd Koninkrijk en Italië. In de Verenigde Staten

---

[36] Zie voor voorbeelden van mariene beschermde gebieden: Saba Island Marine Park in de West Indies (zie hierover DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 17 (1996); AGARDY, T.S., *o.c.*, 105-107 (1997)); Mafia Island Marine Park in Tanzania (zie hierover DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 51 (1996); AGARDY, T.S., *o.c.*, 167-177 (1997)); Balicasag Island Municipal Marine Park in de Filippijnen (zie hierover WELLS, S. en WHITE, A.T., "Involving the community" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, (61-84), 75-79); Banc d'Arguin in Mauritanië (GAWLER, M., "Mauritania - working with stakeholders in the Banc d'Arguin" in WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998); mariene parken in Maleisië (CHING, L., "Marine parks in Peninsular Malaysia - adapting management to changing priorities" in WELLS, S., (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998).

[37] SUAREZ DE VIVERO, J.L. en FRIEYRO, M.C., *o.c.*, 259-268 (1996).

[38] Zie ANKER, H., *o.c.*, 16-17 (2000).

[39] Zie NORDBERG, L., *o.c.*, 9 (2000).

[40] Zie REHBINDER, E., *o.c.*, 29-33 (2000).

[41] Law N° 4/1989 van 27 maart 1989; zie hierover SCOVAZZI, T., "Marine Specially Protected Areas under Domestic Legislation" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (3-16), 13-14.

[42] Loi N° 60-708 van 22 juli 1960, *JO* van 4 november 1961.

[43] Loi N° 76-629 van 10 juli 1976, *JO* van 12-13 juli 1976.

[44] Law No. 1650 van 10 oktober 1986.

[45] Over de Franse en Griekse wetgeving, zie SCOVAZZI, T., *o.c.*, 12-13 (1999).

[46] Zie DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 260 (1993).

kunnen mariene reservaten (*marine sanctuaries*) worden ingesteld op grond van Titel III van de Marine Protection, Research and Sanctuaries Act 1972 (afgekort als de Marine Sanctuaries Act). Op basis van deze wet kunnen oceaanwateren binnen de bevoegdheid van de Verenigde Staten worden aangeduid als mariene reservaten met als doel het behouden of herstellen van het natuurbehoud, recreatie, ecologische of esthetische waarden. Het aanwijzen van deze gebieden maakt deel uit van het National Marine Sanctuary Programme dat wordt beheerd door de National Ocean Service van de National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). Momenteel zijn er 12 mariene reservaten die samen ongeveer 20.000 vierkante mijl oceaan omvatten[47]. In 2000 werd het 13de mariene reservaat ingesteld[48].

In Australië kunnen mariene parken worden aangewezen. Het belangrijkste mariene park is het Great Barrier Reef Marine Park. De wettelijke basis voor de oprichting van het park is de Great Barrier Reef Marine Park Act 1975. Op basis van deze wet wordt de Great Barrier Reef Marine Park Authority opgericht, belast met het beheer van het rif. Door het instellen van het park en de autoriteit, wordt een belangrijk deel van de exclusieve economische zone van Australië beheerd door één enkel orgaan op een meervoudige gebruiksbasis[49].

In Groot-Brittannië kunnen *mariene natuurreservaten* (*marine nature reserves*) worden opgericht op basis van Sectie 36 van de Wildlife and Countryside Act 1981 [50]. Mariene natuurreservaten kunnen worden ingesteld voor gebieden die worden bedekt door getijdenwateren (met inbegrip van de *foreshore*) en voor delen van de zee gelegen binnen de basislijn, of zeewaarts voorbij de basislijnen binnen een afstand van 3 zeemijl. Door de wet op de territoriale zee van 1987 kunnen ook andere gebieden gelegen binnen de territoriale zee in aanmerking komen om aangeduid te worden als marien natuurreservaat[51]. Sinds de totstandkoming van de wet in 1981, zijn er nog maar twee gebieden als marien reservaat aangeduid (Lundy mariene natuurreservaat (ingesteld in 1986) en het water rond Skomer Island en de Marloes Peninsula (ingesteld in 1990)). De bepalingen inzake mariene natuurreservaten van de Countryside en Wildlife Act gelden niet in Noord-Ierland, alhoewel daar soortgelijke bepalingen werden ingevoerd. In 1995 werd een gebied als marien natuurreservaat aangeduid, de Strangford Lough in Noord-Ierland[52].

In Italië[53] wordt expliciet voorzien in het aanwijzen van *mariene reservaten* (*riserve marine*) door de Wet nr. 979 van 31 december 1982. Daarnaast is ook de algemene kaderwet inzake beschermde gebieden (wet nr. 394 van 6 december 1991) expliciet van toepassing in mariene gebieden. Zowel de nationale parken als de natuurreservaten kunnen mariene

---

[47] De reservaten zijn: Key Largo en Looe Key (in 1997 opgenomen in het reservaat de Florida Keys) in Florida (zie hierover National Research Council, *o.c.*, 50-53 (1997)); MONITOR (een gezonken schip) in North Carolina; Channel Islands, Gulf of the Farallones, Cordell Bank en Monterey Bay in California; Gray's Reef in Georgia, Fagatele Bay in American Samoa; Hawaiian Islands Humpback Whale in Hawaii; Stellwagen Bank in Massachusetts; Flower Garden Banks in Texas (zie hierover GUBBAY, S., *o.c.*, 21-25 (1998)) en Olympic Coast in Washington.

[48] Op 19 juni 2000 werd door de NOAA en de staat Michigan beslist om Thunder Bay als het 13de mariene reservaat aan te wijzen, met ingang van 7 oktober 2000. Door het reservaat zullen een collectie van een 100-tal scheepswrakken worden beschermd; zie http://www.sanctuaries.nos.noaa.gov/news/news.html.

[49] Zie hierover OTTESEN, P., SPARKES, S. en TRINDER, C., "Shipping Threats and Protection of the Great Barrier Reef Marine Park-The Role of the Particularly Sensitive Sea Area Concept", *IJMCL* 507-522 (1994); KENCHINGTON, R., *o.c.*, 109-117, 126-134 (1990); SCOVAZZI, T., *o.c.*, 7-11 (1999).

[50] Zie JONES, P., "Marine nature reserves in Britain: past lessons, current status and future issues", *MP* 375-396 (1999); GIBSON, J., "Marine Nature Reserves in the United Kingdom", *IJECL* (328-339) 330 (1988); PARRETT, A., "Marine & Coastal Protected Areas in the UK", *Marine Update* nr. 37 (maart 1999).

[51] REID, C., *Nature Conservation Law*, Edinburgh, W. GREEN/Sweet & Maxwell, 1994, (335 p.), 152.

[52] "Strangford Lough declared a Marine Nature Reserve" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1995 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL18 2BU, 1996, 45.

[53] Zie hierover CUTILLO, M. en SCOVAZZI, T., "Italian Legislation on Marine Protected Areas" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 101-126.

gebieden omvatten. Regionale natuurparken kunnen ook worden ingesteld in zee, voor zover deze gelegen zijn in aansluiting met de kust. De mariene beschermde gebieden kunnen worden aangeduid in een aantal mogelijke gebieden die zijn vastgelegd door de wet 979/1982 en aangevuld door de Wet 394/1991. Tot dusver werden zeven mariene reservaten[54] ingesteld en twee nationale parken die een marien gedeelte omvatten[55].

Ook België kan sinds de Wet van 1999 ter bescherming van het mariene milieu aan dit lijstje worden toegevoegd. Dit wordt verder behandeld in afdeling V.

Alhoewel de wettelijke basis een essentieel element vormt van een beschermd gebied, zijn er ook voorbeelden van op vrijwillige basis ingestelde mariene beschermde gebieden. Een voorbeeld hiervan zijn de vrijwillige initiatieven in Groot-Brittannië[56]. Deze zijn veelal gericht op het vergroten van de publieke belangstelling en educatie. Tot deze initiatieven behoren de *vrijwillige mariene natuurreservaten* of *vrijwillige mariene behoudsgebieden* (*voluntary marine conservation areas*, *voluntary marine nature reserves*, *voluntary marine wildlife areas*). Het beheer van de vrijwillige behoudsgebieden berust bij de plaatselijke beheersorganen[57]. Naast de vrijwillige behoudsgebieden kunnen in Groot-Brittannië tevens gebieden worden aangeduid als *gevoelige mariene gebieden* (*sensitive marine areas*). Deze gebieden hebben geen wettelijke bescherming, maar worden op vrijwillige basis beschermd en vallen onder het beheer van English Nature. In 1993 werden 27 gebieden voorgesteld als gevoelig marien gebied. Twee gebieden zijn ondertussen ingesteld als gevoelig marien gebied: Flamborough Head en Solent en Isle of Wight[58]. Nog een andere vrijwillige gebiedscategorie zijn de *mariene overleg gebieden* (*marine consultation areas*), die tot dusver in Schotland wordt toegepast. Het verantwoordelijk orgaan is Scottish Natural Heritage[59].

1.3. Locatie en grootte

De meeste mariene beschermde gebieden liggen dicht bij de kust of zelfs in interne wateren en omvatten soms een gedeelte op het vasteland. Het aantal mariene beschermde gebieden in open zee is beperkt. Een voorbeeld van een gebied in open zee is Stellwagen Bank, gelegen aan de oostkust van de VS. Andere voorbeelden van mariene beschermde gebieden in open water zijn het Gulf of the Farallones National Marine Sanctuary (nabij San

---

[54] Eiland van Ustica, Miramare in de Golf van Triëste, Tremiti-eilanden, Ciclopi-eilanden, Torre Guaceto, Capo Rizutto en de Egadi-eilanden.

[55] Parco nazionale dell' Arcipelago toscano en Parco Nazionale dell' arcipelago de la Maddalena.

[56] Voor een overzicht zie JONES, P., *o.c.*, 377 (1999).

[57] Zie hierover GUBBAY, S. en WELTON, S., "The voluntary approach to conservation of marine areas" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 199-227. Voorbeelden van vrijwillige mariene behoudsgebieden zijn de Helford-rivier in Cornwall (zie hierover WWF, *Marine Update* nr. 15 (juli 1994); JONES, S. en PULLEN, S., "Helford Voluntary Marine Conservation Area in the United Kingdom - gaining support for MPA's through community participation" in WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998)); het Wembury vrijwillig marien behoudsgebied (Wembury Voluntary Marine Conservation Area) (zie hierover WILKINSON, A., *Wembury Voluntary Marine Conservation Area*, Marine factsheet, WWF-UK); het North Devon vrijwillig marien behoudsgebied (North Devon Voluntary Marine Conservation Area) (zie hierover MORRISON, P., *North Devon Voluntary Marine Conservation Area*, Marine factsheet, WWF-UK); het Looe vrijwillig marien behoudsgebied (Looe Voluntary Marine Conservation Area) (zie COODE, C., *Looe Voluntary Marine Conservation Area*, Marine factsheet, WWF-UK); het vrijwillig marien natuurreservaat St. Mary's Island (St. Mary's Island Voluntary Marine Nature Reserve) (zie hierover HARRINGTON, R., *St Mary's Island VMNR*, Marine Factsheet, WWF-UK); het Purbeck marien reservaat (Purbeck Marine Wildlife Reserve) (zie TINSLEY, P., *Purbeck Marine Wildlife Reserve*, Marine factsheet, WWF-UK; GUBBAY, S. en WELTON, S., *o.c.*, 213-223 (1995)); het Polzeath vrijwillig marien gebied (Polzeath Voluntary Marine Wildlife Area) (zie DAVID, C., *Polzath Voluntary Marine Wildlife Area*, Marine factsheet, WWF-UK).

[58] GILLILAND, P., "Sensitive Marine Areas" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1994 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL18 2BU, 1995, 100.

[59] GUBBAY, S., "A Review of Marine Nature Conservation Initiatives in 1993 with Special Reference to the EC Habitats Directive (92/43/EEC)" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL18 2BU, 1994, (15-18), 17.

Francisco) dat een groot gebied in open water omvat en Cordell Bank, gelegen ten noorden van het Farallon Islands Sanctuary. In de Verenigde Staten zijn er nog meer voorstellen voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden in open water, zoals bijvoorbeeld de Nantucket Sound en Shoals, Oceanographers Canyon en de Heceta-Stonewall Banks[60].

De mariene beschermde gebieden variëren in grootte van zeer grote gebieden (zoals het Great Barrier Reef Marine Park met een grootte van 34,4 miljoen ha en het Galapagos Islands Marine Resources Reserve and Whale Sanctuary van 8 miljoen ha) tot beschermde gebieden van een paar vierkante kilometer of zelfs kleiner (bijvoorbeeld het Monaco Red Coral Reserve van 1 ha)[61]. Bij een inventarisatie door Kelleher *et al.* van mariene beschermde gebieden, blijkt de gemiddelde grootte van de gebieden 100.000 ha te bedragen. Dit geeft echter een vertekend beeld door de aanwezigheid van een klein aantal zeer grote gebieden. Een beter beeld wordt gegeven door de mediaangrootte die 1.585 ha bedraagt[62].

1.4. DOELSTELLINGEN

Ook de doelstellingen voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden kunnen variëren. Wellicht zijn er zoveel specifieke doelstellingen voor mariene beschermde gebieden als er mariene gebieden zijn ingesteld. Volgens Agardy is de ultieme doelstelling van mariene beschermde gebieden het mariene natuurbehoud, zijnde de bescherming van kritische ecologische processen die het ecosysteem behouden en die de productie van producten en diensten mogelijk maken, waarbij het gebruik van de oceaanruimte en rijkdommen op een ecologische duurzame manier gebeurt[63].

Specifieke doelstellingen voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden kunnen gericht zijn op het behoud van ecosystemen en zijn bijvoorbeeld het beschermen van ecologisch of biologisch belangrijke gebieden, het beschermen van zeegezichten, het behoud of herstel van gemeenschappen, habitats, nest- en broedplaatsen, het voorzien van een representatief systeem van beschermde gebieden. Dit laatste moet toelaten dat, zelfs indien op andere plaatsen bepaalde gelijkaardige types van ecosystemen worden aangetast of vernield, er een representatief gebied behouden blijft. De doelstellingen van beschermde gebieden kunnen ook te maken hebben met het behoud van bepaalde soorten en zijn bijvoorbeeld de bescherming van bepaalde mariene organismen, de bescherming van bedreigde soorten of zeldzame/belangrijke soorten, het behoud of herstel van populaties van inheemse soorten, het behoud van de genetische diversiteit, het uitsluiten van door mensen geïntroduceerde soorten, het voorzien van ruimte voor de verspreiding van soorten als reactie op klimaats- of andere milieuveranderingen, het behoud van de biologische diversiteit. Het aanwijzen van beschermde gebieden kan ook als doelstelling hebben om belangrijke geologische of geomorfologische processen te behouden of te herstellen[64].

Naast deze doelstellingen kunnen mariene beschermde gebieden ook een rol vervullen voor menselijke gebruiken. Daarbij kunnen volgende doelstellingen een rol spelen: de ontwikkeling van meervoudig gebruik voor recreatie, visserij, ontginning, het bevorderen van onderzoek, de oprichting van educatie- en trainingsgebieden, monitoring, het bevorderen van toerisme en recreatie, het bevorderen van duurzame ontwikkeling, het herkoloniseren van ontgonnen gebieden, het beschermen van de kustlijn, het mogelijk maken van alternatieve

---

[60] PEET, G. en GUBBAY, S., o.c., 242 (1990).

[61] GUBBAY, S., "Marine protected areas - past, present and future" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and Techniques for Management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, (1-14), 5; KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 13 (1995).

[62] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 14 (1995), zie in het bijzonder tabel 2.

[63] AGARDY, T.S., *o.c.*, 88-91 (1997).

[64] DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 15 (1996); AGARDY, T.S., *o.c.*, 88-91 (1997).

economische ontwikkeling, het behoud van de esthetische waarde, het beschermen van historische/ culturele sites, het uitoefenen van politieke invloed of het vastleggen van rechtsbevoegdheid, een testplaats zijn voor het uitwerken van beheersmaatregelen, die eventueel nadien in grotere gebieden kunnen worden toegepast, toelaten om informatie te verkrijgen over mariene ecologie en de menselijke impact, het gebruiken als model om de exploitatie van natuurlijke rijkdommen te regelen.

Door de IUCN werden op de 17e algemene vergadering doelstellingen aangenomen voor het instellen van een globaal representatief systeem van mariene beschermde gebieden[65]. Deze doelstellingen zijn:

- het beschermen en beheer van substantiële voorbeelden van mariene en estuariene systemen met het oog op het verzekeren van hun langetermijnleefbaarheid en met het oog op het behoud van de genetische diversiteit;
- het beschermen van uitgedunde, bedreigde, zeldzame soorten en populaties en in het bijzonder, het behouden van habitats die als kritisch worden beschouwd voor het behoud van dergelijke soorten;
- het beschermen en beheer van gebieden die van belang zijn voor de levenscyclus van economisch belangrijke soorten;
- het vermijden dat gebieden van buitenaf mariene beschermde gebieden schadelijk kunnen beïnvloeden;
- het voorzien van de blijvende welvaart van mensen die zijn getroffen door het oprichten van mariene beschermde gebieden;
- het behouden, beschermen en beheren van historische en culturele sites en natuurlijke esthetische waarden van mariene en estuariene gebieden voor huidige en toekomstige generaties;
- het vergemakkelijken van de interpretatie van mariene en estuariene systemen voor de doelstellingen van behoud, educatie en toerisme;
- door gepaste beheersregimes het laten plaatshebben van een brede waaier aan menselijke activiteiten, verenigbaar met de primaire doelstelling in mariene en estuariene gebieden;
- het voorzien van onderzoek en training en de monitoring van milieueffecten van menselijke activiteiten, met inbegrip van de directe en indirecte effecten van ontwikkeling en aangrenzende landgebruiken[66].

1.5. MATE VAN BESCHERMING

De mariene beschermde gebieden kunnen ook verschillen naargelang de mate van bescherming: in bepaalde gebieden kan bescherming worden geboden tegen alle activiteiten die schade aan een gebied kunnen aanbrengen. In andere gebieden wordt enkel bescherming geboden tegen een beperkt aantal activiteiten zoals bijvoorbeeld visserij (b.v. visserijboxen) of scheepvaart (b.v. te vermijden gebieden of bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag[67]).

In de gradatie van bescherming zijn verschillende benaderingen mogelijk. Een eerste is het aanwijzen van kleine (strikt) beschermde gebieden, die in de bijzondere bescherming voorzien van waardevolle gebieden. Deze kleine gebieden zijn gelegen in grotere gebieden die al dan niet worden gereguleerd door de sectorale mariene wetgeving, waarbij individuele mariene activiteiten worden geregeld (scheepvaart, visserij). Een voorbeeld van een strikt

[65] Aangenomen tijdens de 17de Algemene Vergadering van 1988; zie ook de resolutie inzake marien natuurbehoud van het 4de Wilderniscongres (1987).
[66] Zie GUBBAY, S., *o.c.*, 3 (1995).
[67] Zie infra afdeling III.

beschermd marien gebied is het Leigh Marine Reserve in Nieuw-Zeeland[68]. In dit reservaat werd een totale stopzetting van activiteiten zoals visserij, baggeren en andere verstoringen doorgevoerd. Er werd bij het opstellen van deze regelen geen rekening gehouden met bestaande gebruikers van het gebied. Zelfs het wetenschappelijk onderzoek is alleen toegelaten indien dit enkel verstoring veroorzaakt binnen de grenzen van natuurlijke verandering[69].

Een andere benadering is het aanwijzen van grote, multifunctionele beschermde gebieden, waarbinnen een geïntegreerd beheerssysteem geldt, dat voorziet in verschillende niveaus van bescherming in het gebied[70]. Ook binnen deze grote gebieden kunnen zones worden voorzien van strikte bescherming. Indien een strikt beschermd gebied is gelegen in een gebied dat onbeheerd of slecht is beheerd, dan is het aanwijzen van een groot multifunctioneel gebied te verkiezen. Het blijkt immers dat, indien kleine beschermde gebieden worden ingesteld die zijn gelegen naast onbeheerde gebieden of gebieden waar aan conventioneel visserijbeheer wordt gedaan, dit veelal leidt tot overexploitatie en het ineenstorten van geëxploiteerde visstapels en tot de geleidelijke achteruitgang van het beschermd gebied[71]. Een voorbeeld van een meervoudig gebruikt beschermd gebied is het Great Barrier Reef Marine Park. Het park is voldoende groot om beheerd te worden als een volledig mariene ecosysteem. Dit laat aan de beheersautoriteit toe om zowel beschermingsmaatregelen als meervoudig gebruik toe te laten, wat zorgt voor een flexibiliteit in de beheersopties. De Autoriteit beheert al de verschillende parkgebruiken. De Autoriteit blijft zich aanpassen aan de veranderde patronen van gebruik in het park door onder meer de zoneringsplannen te herzien[72].

2. VERSCHILLEN TUSSEN MARIENE GEBIEDSBESCHERMING EN TERRESTRISCHE GEBIEDSBESCHERMING[73]

2.1. STATUS VAN MARIENE GEBIEDSBESCHERMING

De kenmerken van een marien beschermd gebied verschillen op het eerste gezicht niet van een beschermd gebied op het vasteland, met uitzondering van uiteraard de locatie van het gebied. Een beschermd gebied is een verzamelnaam voor diverse categorieën gebieden, die verschillend kunnen zijn naargelang benaming, doelstelling, beheer en wettelijke basis. Dit geldt zowel voor mariene beschermde gebieden, als terrestrische beschermde gebieden.

Het eerste mariene beschermde gebied was wellicht het in de Verenigde Staten in 1935 opgerichte Fort Jefferson National Monument in Florida. Dit gebied omvat 18.850 ha zee en 35 ha land[74]. In 1985 waren er ongeveer 430 mariene beschermde gebieden in 69 landen[75]. Tot 1970 waren er 118 gebieden, waarvan er veel waren gelegen in aansluiting op gebieden beschermd op het land. In de jaren '70 werden er nog 201 mariene parken of reservaten opgericht en tussen 1980 en 1985 kwamen er nog 111 bij[76]. Het totale aantal mariene beschermde gebieden is echter moeilijk vast te stellen omdat er verschillende manieren zijn

---

[68] De officiële benaming is The Cape Rodney to Okakari Point Marine Reserve. De wettelijke basis voor het oprichten van mariene reservaten is de Marine Reserves Act 1971, gewijzigd door de Conservation Law Reform Act 1990.
[69] BALLANTINE, B., "New Zealand's course for marine reserves", *New Scientist* 54-55 (juni 1987).
[70] KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 1 (1992).
[71] KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 19 (1992).
[72] NORSE, E. (Ed.), *o.c.*, 275-276 (1993a).
[73] Zie hierover NORSE, E., *o.c.*, 37-86 (1993a); voor een verschil tussen biodiversiteit op het land en in zee, zie ook THORNE-MILLER, B. en CATENA, J., *o.c.*, 28-35 (1991); WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998 (te raadplegen op het internet http://www.panda.org/resources/publications/water/mpa/mpa.pdf).
[74] GUBBAY, S., *o.c.*, 1 (1995).
[75] PEET, G. en GUBBAY, S., *o.c.*, 242 (1990).
[76] KENCHINGTON, R., *o.c.*, 11 (1990).

om deze te tellen[77]. In een recente inventarisatie door Kelleher *et al.* werd een totaal van 1.306 mariene beschermde gebieden geïdentificeerd. De gebieden die werden opgenomen in de inventarisatie omvatten een aanzienlijke subtidale mariene component. Er werd geen poging gedaan om ook de intertidale, estuariene en waterrijke gebieden op te nemen in de inventarisatie. De meeste beschermde gebieden komen voor in Australië en Nieuw-Zeeland (260 in totaal), gevolgd door de noordwestelijke Stille Oceaan (190 gebieden), de noordoostelijke Stille Oceaan (168 gebieden) en de Caribische regio (104 gebieden)[78].

Ondanks deze aantallen is de achterstand van gebiedsbescherming van mariene gebieden ten opzichte van gebiedsbescherming op het vasteland zeer groot. Uit een schatting van Friends of the Earth International zou het totaal mariene gebied met een beschermingsstatus 430.000 km^2 bedragen op een totaal van 360.000.000 km^2 zeeën en oceanen. Dit bedraagt slechts 0,15%[79]. De IUCN stelt vast dat slechts 1% van de mariene gebieden onder het statuut valt als marien beschermd gebied en dat de mate waarin het mariene milieu wordt behouden door de toepassing van het concept van beschermde gebieden, ver achterop ligt in vergelijking met het terrestrische milieu[80]. De achterstand van mariene gebiedsbescherming in vergelijking met gebiedsbescherming op het vasteland blijkt uit een aantal voorbeelden. In Nieuw-Zeeland is, ondanks de wettelijke voorzieningen, slechts 3.000 ha van de kustwateren wettelijk beschermd voor natuurbehoud, in vergelijking met bijna 2,7 miljoen ha land dat is bestemd voor natuurbehoud. Ook in Australië maken de mariene en estuariene beschermde gebieden slechts 0,06% uit van de totale oppervlakte van de mariene en estuariene gebieden van Australië, ondanks de vele mariene parken en reservaten. Van de mariene beschermde gebieden wordt bovendien 94,2% ingenomen door het Great Barrier Reef Marine Park[81]. In Groot-Brittannië zijn er twee mariene natuurreservaten, wat een klein aantal is in vergelijking met de 234 natuurreservaten op het land en de 5.500 andere gebieden met een mindere graad van bescherming[82].

Het aantal mariene beschermde gebieden is niet voldoende: volgens de aanbevelingen van het 4de Wereldcongres inzake nationale parken en beschermde gebieden blijkt dat 10% van elk bioom[83] van de wereld moet opgenomen zijn in beschermde gebieden. Alhoewel er een gebrek is aan duidelijke en globale classificatiesystemen voor mariene gebieden kunnen toch enkele conclusies worden getrokken. Op grond van de bestaande informatie inzake het aantal, de grootte en de verspreiding van mariene beschermde gebieden volgens hun biogeografisch type, is het duidelijk dat het totaal aan mariene beschermde gebieden ver onder de vooropgestelde doelstelling van 10% van alle mariene biomen vallen. Bij eenvierde van de mariene biogeografische types zijn er zelfs geen beschermde gebieden[84].

De eerste mariene beschermde gebieden waren bovendien doorgaans een kleine uitbreiding zeewaarts van terrestrische beschermde gebieden en werden veelal opgenomen als beschermd gebied om de gebiedsafbakening te vergemakkelijken (bijvoorbeeld het opnemen van een baai in een beschermd gebied). Het mariene gedeelte van dergelijke beschermde gebieden kreeg veelal weinig aandacht. Pas naderhand werden mariene beschermde gebieden ingesteld als doel op zich. Niettemin blijken ook deze gebieden veelal dicht of in aansluiting met de kust te liggen[85].

---

[77] GUBBAY, S., *o.c.*, 5 (1995).
[78] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 13-14 (1995).
[79] PEET, G., " Particularly Sensitive Sea Areas - A Documentary History", *IJMCL* (469-506) 492 (1994).
[80] Resolutie van de 17de Algemene Vergadering, 17.38 (1988).
[81] HILDRETH, R., "Managing Ocean Resources: New Zealand and Australia", *IJECL* (89-126) 96-97, 115 (1991).
[82] COLE-KING, A., "Marine Conservation. A new policy area", *MP* (171-185) 171 (1993).
[83] Biotische gemeenschap van planten en dieren.
[84] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 15 (tabel 3), 18 (1995).
[85] GUBBAY, S., *o.c.*, 2 (1995).

Het aantal beschermde gebieden zegt bovendien niets over de mate van bescherming van deze gebieden. Een inzicht krijgen in de mate en efficiëntie van beheer van beschermde gebieden is nog veel moeilijker dan de inventarisatie zelf. In de inventarisatie van Kelleher *et al.* 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. Een aantal weerkerende thema's inzake de redenen voor slecht beheer zijn, de onvoldoende financiële en technische middelen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beheersplannen, het gebrek aan gegevens onder meer over de status van de biologische rijkdommen, het gebrek aan maatschappelijk draagvlak en onwil van gebruikers om de maatregelen op te volgen, onvoldoende afdwingingsbeleid, het niet-duurzaam gebruik van rijkdommen binnen het beschermd gebied, de impact van activiteiten buiten het beschermd gebied zoals overexploitatie en verontreiniging, het gebrek aan een duidelijke verantwoordelijkheid voor het beheer en het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende bevoegde diensten[86].

De zwakheid van het beheer van mariene beschermde gebieden blijkt duidelijk uit de mariene reservaten in Groot-Brittannië. De wettelijke basis heeft onvoldoende gezorgd voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden, aangezien sinds de totstandkoming van de wet in 1981 nog maar twee reservaten werden ingesteld. De aanduiding ervan wordt belemmerd door een trage en bureaucratische procedure, met een omslachtige consultatieprocedure. Het beschermingsregime in de reservaten is zwak [87].

De achterstand in mariene gebiedsbescherming heeft al geleid tot een oproep van niet-gouvernementele organisaties voor een inhaalbeweging inzake mariene gebiedsbescherming. Zo werd al op het 1ste Wereldcongres inzake nationale parken in 1962 de noodzaak overwogen voor de bescherming van mariene en kustzone gebieden. Op het 4de Wilderniscongres in Colorado in 1987 werd een resolutie aangenomen inzake het mariene natuurbehoud. Aan verschillende internationale organisaties en alle staten wordt aanbevolen om te voorzien in de bescherming, het herstel, het verstandig gebruik en het begrijpen en appreciëren van het mariene erfgoed van de wereld, door het instellen van een globaal, representatief systeem van mariene beschermde gebieden en door het beheer van menselijke activiteiten die gebruik maken van of een impact hebben op het mariene milieu in overeenstemming met de principes van de World Conservation Strategy. Bovendien moet elke staat als onderdeel van het mariene natuurbehoud en beheer, een nationaal systeem van mariene beschermde gebieden ontwikkelen.

In 1975 werd door de IUCN in Tokio een conferentie inzake mariene beschermde gebieden georganiseerd. Daarin werd opgeroepen tot het instellen van een systeem van mariene beschermde gebieden, die representatief zijn voor de mariene ecosystemen[88]. Op de 17de

---

[86] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 15-16 (1995).

[87] Het aanwijzen van een gebied als marien reservaat en de bijhorende verordeningen mogen niet tussenkomen in de functies van andere relevante bevoegde autoriteiten (zoals waterautoriteiten, havenautoriteiten en visserijcomités) of in de functies van de centrale overheidsdiensten. Bovendien kunnen de verordeningen het recht van doorgang van schepen slechts verbieden of beperken voor pleziervaartuigen en dan nog kunnen pleziervaartuigen niet worden uitgesloten in alle delen van het reservaat gedurende het gehele jaar. De verordeningen mogen ook geen regelingen treffen inzake het lozen van schepen, inzake activiteiten meer dan 30 meter beneden de zeebodem, of inzake handelingen die de veiligheid van schepen en mensenlevens beogen. Ook activiteiten buiten het reservaat met een impact in het reservaat kunnen niet worden aangepakt. Zo zijn er in het Lundy Marine Nature Reserve geen beperkingen voor de scheepvaart door pleziervaartuigen. De verordeningen bevestigen zelfs het recht van doorvaart. Het recht tot visserij blijft expliciet behouden waardoor vissoorten worden uitgesloten van het algemeen verbod tot het doden van dieren in het reservaat. De controle van de visserij in het reservaat valt onder de bevoegdheid van de lokale visserijcommissie. Zie GIBSON, J., *o.c.*, 330 (1988); REID, C., *o.c.*, 154 (1994).

[88] KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 3-4 (1992).

Algemene Vergadering van de IUCN in 1988 in San Jose[89] werd een gelijkaardige resolutie[90] aangenomen als op het 4de Wilderniscongres. Specifiek voor Europa wordt door de IUCN Commissie inzake nationale parken en beschermde gebieden (IUCN Commission on National Parks and Protected Areas - CNPPA) erkend dat ook in Europa de ontwikkeling van mariene beschermde gebieden een achterstand vertoont ten opzichte van het vasteland. Er zijn te weinig en te kleine mariene en mariene-kustzone beschermde gebieden. Er wordt erkend dat de vooruitgang inzake mariene beschermde gebieden in de Baltische Zee en de Middellandse Zee bemoedigend is, maar toch nog een achterstand vertoont ten opzichte van het land. Met uitzondering van de Waddenzee, is de situatie in de noordoostelijke Atlantische Oceaan en de Noordzee echter slecht. Tot dusver lag de nadruk van de maatregelen veeleer op de bescherming van het ruimer mariene milieu, dan op de bescherming van individuele gebieden. Beide soort maatregelen zijn echter vereist. Een effectief beheer van het mariene milieu vereist de bescherming van bepaalde gebieden, voor natuurbehoud, de bescherming van het cultureel erfgoed of het visserijbeheer. Er is een dringende nood om mariene beschermde gebieden te integreren in de planning en het beheer van het mariene milieu[91].

Ook op het 4de Wereldcongres inzake nationale parken en beschermde gebieden in 1992 werd aan internationale organisaties, nationale overheden en niet-gouvernementele organisaties aanbevolen om samen te werken met het oog op het instellen van een globaal systeem van mariene beschermde gebieden, die alle belangrijke biogeografische types en ecosystemen vertegenwoordigen. Ook moet worden samengewerkt voor het instellen van een nationaal systeem van mariene beschermde gebieden die bij voorkeur volledige mariene ecosystemen of habitats omvatten[92].

2.2. Redenen voor de achterstand inzake mariene gebiedsbescherming

2.2.1. Gebrek aan kennis over mariene biodiversiteit

De achterstand inzake mariene gebiedsbescherming heeft zowel juridische als andere oorzaken. *Een belangrijke reden is de ontoereikendheid van wetenschappelijke informatie inzake het behoud van mariene soorten, de effecten van menselijke activiteiten en de identificatie van mariene soorten en habitats die in aanmerking komen voor bescherming*[93]. Zo zijn er voor het terrestrische milieu verschillende biogeografische systemen beschikbaar die algemeen aanvaard zijn. Voor het mariene milieu ontbreekt echter een algemeen aanvaard systeem. Het mariene milieu is veel moeilijker om in te delen naargelang de verschillende biogeografische regio's. Het driedimensionele en dynamische karakter van het mariene milieu maakt dat, alhoewel er grenzen zijn voor de verspreiding van organismen, deze veel subtieler zijn dan op het land. De terrestrische classificaties zijn doorgaans gebaseerd op vegetaties die een gestructureerd milieu vormen. De classificatie van het mariene milieu moet daarentegen zijn gebaseerd op fysische factoren zoals waterkarakteristieken, biologische parameters (faunasamenstelling), of een combinatie van beide. Er moet met een groot aantal factoren worden rekening gehouden, zoals diepte, type van kustlijn, grenzen en verbindingen tussen zeeën, zoutgehalte, temperatuur, stromingen, licht, nutriëntengehalte en nabijheid van het land. Het ontwikkelen en verfijnen van een globaal biogeografisch classificatiesysteem voor het mariene milieu is van groot belang[94].

---

[89] Tekst van beide resoluties in KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 43 en 46 (1992).
[90] Resolutie 17.38, Protection of the coastal and marine environment, 17de Algemene Vergadering van de IUCN, 1988.
[91] CNPPA, *o.c.*, 8, 24, 26, 47 (1994).
[92] McNEELY, J. (Ed.), *Parks for Life. Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. 10-21 February 1992*, Gland, IUCN, 1993, (252p.), 42.
[93] Zie ook hoofdstuk 1 inzake kennis van (mariene) biologische diversiteit.
[94] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 11-13 (1995).

Het gebrek aan informatie over het mariene milieu houdt ook verband met de moeilijkheden voor observatie van het mariene milieu. Op het land kan een onderzoeker veel gemakkelijker de natuur observeren dan in het mariene milieu. Het gebruik van duikmateriaal maakt wel onderwaterobservatie mogelijk, maar de mogelijkheden zijn beperkter door de fysiologie van de mens en de beperking door de vereiste technologie en de kostprijs daaraan verbonden[95].

2.2.2. ONTOEREIKENDE JURIDISCHE BASIS

Een andere reden voor de achterstand in mariene gebiedsbescherming is de trage mate van integratie en coördinatie van het ecologisch beheer in het sterk sectoraal verdeeld mariene beleid. Voorts is er de ontoereikende wettelijke basis voor het mariene natuurbehoud, voornamelijk voor gebieden buiten de territoriale wateren[96]. Veel belangrijke mariene gebieden liggen buiten de territoriale grenzen en zijn veelal totaal onbeschermd. Internationaal natuurbehoudsrecht moeten worden geïmplementeerd door nationale wetgeving. Die is echter beperkt in toepassing tot het land en gebieden binnen de territoriale bevoegdheid. Deze wetgeving houdt niet steeds rekening met de vereisten voor habitats en het karakter van trekkende diersoorten zoals bijvoorbeeld zeevogels[97]. De knelpunten inzake gebiedsbescherming in het mariene en kustzonemilieu, in het bijzonder de juridische knelpunten, komen nog verder in dit en het volgende hoofdstuk uitgebreider aan bod.

2.2.3. SPECIFIEKE KARAKTER VAN HET MARIENE MILIEU

Een derde reden voor de achterstand inzake mariene gebiedsbescherming is een gevolg van het specifieke ecologische karakter van het mariene milieu[98]. *Het is in zee moeilijker dan op het land om gebieden fysisch af te bakenen.* Zo kan een natuurreservaat op het land fysisch worden afgebakend door bijvoorbeeld een omheining. Levensgemeenschappen op het land zijn doorgaans geassocieerd met specifieke sites, die afgebakend zijn door identificeerbare en onderscheiden geologische kenmerken, zoals rivieren, bergen of het voorkomen van een bepaald bodemtype. Levensgemeenschappen zijn tweedimensioneel en doorgaans plaatsgebonden. De derde dimensie, de luchtkolom voorziet niet in voeding of levensonderhoud. Dit is in tegenstelling tot het mariene milieu, waar de derde dimensie, de waterkolom, wel een actieve rol vervult voor de levensgemeenschappen als voedselbron en een levensonderhoudende functie heeft. Permanente geografische grenzen die biologische gemeenschappen gaan scheiden in het mariene milieu, zijn zeldzaam. Niettemin is het mariene milieu geen homogene watermassa, maar zijn er zonaties, zowel latitudinaal, als in dieptelagen. Ook de schaal van ecosystemen is doorgaans veel groter dan op het land.

Nog een verschil tussen het mariene en het terrestrische milieu is de mate van milieuschommelingen. Zo is er in het terrestrische milieu een sterke seizoensgebonden fluctuatie in het klimaat, in tegenstelling tot de gematigde schommelingen in het mariene milieu. Terrestrische organismen hebben dan ook mechanismen ontwikkeld om zich aan te passen aan kortetermijnveranderingen in het milieu, die op hun beurt kunnen dienen om de effecten van langetermijnvariaties te minimaliseren. In het mariene milieu is variabiliteit echter laag en strekt zich uit over een lange tijdsschaal. Mariene systemen hebben minder nood aan interne processen die kortetermijnschommelingen kunnen opvangen, en hebben dus ook minder vermogen om langetermijnvariaties op te vangen. Dit heeft voor gevolg dat mariene ecosystemen meer gevoelig zijn voor grootschalige milieuveranderingen, zoals klimaatswijziging[99]. De kwetsbaarheid van het mariene milieu voor verstoringen, zelfs van korte duur, houdt ook verband met de primaire producenten in dit milieu. Op het land maken

[95] KENCHINGTON, R., *o.c.*, 35-36 (1990); zie hierover ook NORSE, E., *o.c.*, 45-46 (1993a).
[96] MAGGS, J., "The Ministerial Declaration of the Fourth North Sea Conference. A Review", *North Sea Monitor* (4-24) 4 (juni 1995).
[97] BirdLife International, *o.c.*, 20 (1995).
[98] Zie ook AGARDY, T.S., *o.c.*, 14-16 (1997).
[99] THORNE-MILLER, B. en CATENA, J., *o.c.*, 31-32 (1991).

de primaire producenten een groot deel van de biomassa uit en zijn veelal groot (b.v. bomen). In het mariene milieu zijn de primaire producenten doorgaans klein, maar hebben een hoge productiesnelheid. Deze hoge productiesnelheid zorgt ervoor dat deze organismen en de organismen die ervan afhankelijk zijn, kwetsbaar kunnen zijn voor verstoringen van zelfs korte duur[100]. Dit alles bemoeilijkt een aangepast beheer van het mariene milieu.

Door de waterbewegingen in het mariene milieu kunnen mariene gebieden worden beïnvloed door activiteiten die zich op een verre afstand afspelen. Nog meer dan soorten op het vasteland zijn er in het mariene milieu veel meer trekkende diersoorten (gaande van planktonische eieren en larven tot migrerende walvissoorten). Dit bemoeilijkt de bescherming van bijvoorbeeld bedreigde diersoorten, daar waar soorten die zeer habitatgebonden zijn, gemakkelijker kunnen worden beschermd (bijvoorbeeld in wildparken kunnen bepaalde soorten worden beschermd tegen stropen en dergelijke meer).

Gebiedsgerichte maatregelen moeten er echter in se niet op gericht zijn om bepaalde soorten binnen het gebied te houden, maar wel om schadelijke invloeden buiten te houden. *In dit opzicht is mariene gebiedsbescherming niet zozeer verschillend van gebiedsbescherming op het vasteland.* Ook daar worden de natuurreservaten beïnvloed door bijvoorbeeld de slechte milieukwaliteit van buitenaf de gebieden (b.v. verontreinigende stoffen die in het gebied terechtkomen). Ook op het land zal, als gevolg van de landschapsecologische relaties, het louter afschermen van een gebied niet afdoende zijn om een gebied efficiënt te kunnen beschermen, maar zullen ook maatregelen vereist zijn om schadelijke invloeden van buitenaf te beperken. In dit opzicht zijn de problemen van het mariene milieu gelijkaardig als die van het terrestrisch milieu. Een efficiënt beheer van een marien beschermd gebied stelt dezelfde eisen als een beschermd gebied op het vasteland met het oog op het beperken van bepaalde schadelijke menselijke invloeden zoals bijvoorbeeld de grootte van het gebied.

Door het specifieke karakter van het mariene milieu, de schaal, de onderlinge verbondenheid en de ontoereikendheid in kennis over het mariene ecosysteem zullen beheersaspecten niettemin verschillend zijn dan die van de meeste terrestrische gebieden. De basisvereiste voor een efficiënt beheer zal in het mariene milieu veeleer komen te liggen bij het beheer van het menselijk gebruik en de impact ervan in grote gebieden[101]. In het terrestrische milieu wordt de leefbaarheid van een beschermd gebied gezien in termen van een gesloten cel van natuurlijkheid in een matrix van impact. Een gebied zal leefbaar zijn indien het voldoende groot is of, als het klein is, het verbonden is met andere gebieden. In het mariene milieu is het bestaan van een gesloten cel vrijwel onmogelijk. Dit betekent dat een minimumgrootte voor een marien beschermd gebied doorgaans veel groter moet zijn dan de minimumgrootte van een terrestrisch beschermd gebied[102]. In dat opzicht werd het concept van de *Grote Mariene Ecosystemen* (*Large Marine Ecosystems* - LME's) ontwikkeld als beheersconcept. Een LME wordt gedefinieerd als een relatief groot gebied (in grootteorde van 200.000 km^2 of groter) gekarakteriseerd door een duidelijke dieptegang, hydrografie, productiviteit en trofische afhankelijke populaties. Het concept van een LME wordt gezien als de optimale schaal om aan beheer van mariene rijkdommen te doen, evenals voor het regionale mariene beleid. Voorbeelden van LME's zijn onder meer de Noordzee, de Middellandse Zee, de Baltische Zee en de Zwarte Zee[103].

Het gebruik van grote, multifunctionele beschermde gebieden kan in het mariene milieu van bijzonder belang zijn aangezien een evenwicht kan worden gevonden tussen natuurbehoud en het gebruik in een groot gebied door geïntegreerd beheer van volledige ecosystemen.

---

[100] NORSE, E., *o.c.*, 44-45 (1993a).
[101] KENCHINGTON, R., *o.c.*, 38-39 (1990).
[102] KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 14 (1992); zie ook KENCHINGTON, R., *o.c.*, 33 (1990).
[103] NIJKAMP, H., IETSWAART, T. en GERITS, R., "Habitat & Species Protection: An Analysis of Possibilities for the North Sea", *North Sea Monitor* (4-7) 4-5 (december 1994).

Een marien beschermd gebied op een kleine oppervlakte loopt het gevaar om machteloos te zijn tegen de negatieve invloeden van buitenaf. Niettemin kan ook het aanwijzen van kleine mariene beschermde gebieden van groot belang zijn. Bepaalde soorten, zoals veel zeezoogdieren, zeevogels en reptielen hebben misschien wel een groot verspreidingsgebied, maar slechts een klein voortplantingsgebied (bijvoorbeeld de nestplaatsen op stranden van zeeschildpadden).

Inzake (biologische) criteria voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden zijn er weliswaar gelijkenissen tussen het terrestrische en mariene natuurbehoud[104]*, maar zijn er toch nuances.* In vergelijking met het land zijn er in het mariene milieu minder *endemische soorten.* Op het land komen endemische soorten die afhankelijk zijn van specifieke habitats, vrij frequent voor. Deze soorten zijn dan ook veelal bedreigd en vormen vaak een beslissende factor bij het identificeren van de te beschermen gebieden. In zee zijn er weinig habitats die zeer afgezonderd zijn. Het voortbestaan van soorten is doorgaans niet verbonden aan een bepaalde site. Daarentegen zijn soorten doorgaans vertegenwoordigd over een groot geografisch verspreidingsgebied. Dit is in het bijzonder het geval voor soorten met planktonische larven. Ondanks de hoge mate van verbondenheid in het mariene milieu door de stromingen, zijn er geïsoleerde gebieden en soorten in het mariene milieu. Marien endemisme is doorgaans beperkt tot specifieke habitats en geïsoleerde eilanden. Sommige soorten hebben een beperkt larvaal verspreidingsgebied of hebben een beperkt verspreidingsgebied in een volwassen stadium. Net zoals bij terrestrisch natuurbehoud moeten ook de habitats van endemische soorten prioriteit krijgen voor hun bescherming. Hetzelfde geldt voor *kwetsbare soorten.* Bepaalde soorten in het mariene milieu zijn bijzonder kwetsbaar, bijvoorbeeld omdat ze alleen een beperkt aantal eieren of jongen voortbrengen, waardoor ze moeilijk herstellen van een natuurlijke of menselijke impact. Deze soorten hebben bovendien vaak voortplantingsplaatsen of seizoenen waarin ze bijzonder kwetsbaar zijn. Voorbeelden zijn walvissen, zeeschildpadden en zeevogels. Net zoals in het terrestrische milieu, is het behoud van kwetsbare soorten van bijzonder belang[105]. Endemische en kwetsbare soorten zijn veelal bedreigde soorten en zijn soorten waarvoor het een absolute prioriteit vormt om ze te beschermen (b.v. Rode lijst-soorten). Van de 6.691 soorten die officieel zijn geclassificeerd als bedreigde soorten zijn er maar 16 mariene soorten, waarvan 14 soorten behoren tot zeezoogdieren en zeeschildpadden[106]. Dit cijfer moet echter met de nodige omzichtigheid worden bekeken, gelet op de beperkte kennis inzake biodiversiteit in het mariene milieu (80% van alle gekende soorten zijn terrestrische soorten). Het zou dus kunnen dat de mate van endemisme en zeldzaamheid van soorten in het mariene milieu veel groter is dan tot nu toe werd aangenomen. Het verlies aan biodiversiteit speelt zich bovendien niet alleen af op soortniveau, maar ook op het niveau van de genetische diversiteit. Het kan dus ook van belang zijn te kijken naar de onderscheiden populaties van een soort die genetische verschillen vertonen[107].

Alhoewel endemisme (vermoedelijk) laag is in het mariene milieu, betekent dit niet dat het behoud van de biologische diversiteit minder belangrijk zou zijn dan op het land. In hoofdstuk 1 werd al gewezen op het belang van de biodiversiteit in het mariene milieu en op het feit dat de verscheidenheid niet in eerste plaats is gebaseerd op het aantal soorten, maar dat het belang van de biodiversiteit zich veeleer afspeelt op hogere taxonomische niveaus. In het mariene milieu zijn er ook gebieden die, alhoewel ze zelf niet noodzakelijk een grote biodiversiteit vertonen, niettemin van belang zijn voor het behoud van ecologische processen en in dit opzicht een rol vervullen in het behoud van de mariene biodiversiteit. Een voorbeeld

[104] Zie hierover NORSE, E., *o.c.*, 52-86 (1993a).
[105] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 6-9 (1995); KENCHINGTON, R., *o.c.*, 32 (1990).
[106] FREESTONE, D., "The Conservation of Marine Ecosystems under International Law" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, (91-107), 92.
[107] THORNE-MILLER, B. en CATENA, J., *o.c.*, 29-30 (1991).

hiervan zijn de koude opwellingszones die zeer nutriëntenrijk zijn[108]. Daarnaast zijn ook veel kusthabitats van belang als gebied van hoge productiviteit[109].

Indien bij het behoud van het mariene milieu enkel de criteria worden gebruikt voor behoudsprioriteiten die van toepassing zijn in het terrestrische milieu, zoals zeldzaamheid, soortenrijkheid, is dit wellicht niet voldoende. *Voor het mariene milieu is het van groot belang ook rekening te houden met wat wordt genoemd de functionele diversiteit*, wat duidt op de complexiteit van het functioneren van een ecosysteem. Zo zijn mariene voedselketens doorgaans meer complex, met meer trofische niveaus dan terrestrische. Het mariene milieu is rijk aan functionele diversiteit en dit dient als criterium gehanteerd te worden bij het vaststellen van behoudsprioriteiten[110]. Voor de criteria voor het aanwijzen van beschermde gebieden in het mariene milieu, zullen dus niet alleen het endemisme en de bedreigde status van soorten een belangrijke rol vervullen, maar zal ook rekening moeten gehouden worden met habitats, van belang voor commerciële soorten of de bescherming van specifieke habitattypes. Alhoewel ook het behoud van bedreigde soorten en representatieve ecosystemen een belangrijk deel vormt van het mariene natuurbehoud, is dit onvoldoende als er geen maatregelen zijn om bijvoorbeeld mariene verontreiniging of overexploitatie tegen te gaan. Nilsson vat de verschillen in criteria voor de selectie van mariene en terrestrische beschermde gebieden als volgt samen: criteria die van belang zijn voor beide soort gebieden zijn diversiteit van soorten en biotopen, bepaalde prioriteitencriteria zoals kwetsbaarheid, bedreigingen en de representativiteit van soorten en biotopen. Bepaalde criteria zijn meer van belang voor natuurbehoud op het land (zoals natuurlijkheid, met uitsterven bedreigde soorten, unieke soorten, relictsoorten, culturele relicten). Andere criteria spelen dan weer een belangrijke rol voor het mariene natuurbehoud (het belang als voedselgebied, economische criteria zoals kinderkamers, paaigebieden, broedgebieden en bepaalde prioriteitscriteria zoals de haalbaarheid)[111].

[108] Zie hoofdstuk 1.
[109] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 6-9 (1995).
[110] Zie hierover FREESTONE, D., *o.c.*, 93 (1996).
[111] NILSSON, P., *o.c.*, 37 (1998).

III. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT VAN TOEPASSING OP ZEE

1. MOGELIJKHEDEN IN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT VOOR HET AANWIJZEN EN BEHOUDEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Noch de zeerechtverdragen van 1958, noch het Zeerechtverdrag van 1982 roepen de lidstaten op om mariene beschermde gebieden in te stellen. Wel wordt in art. 194, § 5 van het Zeerechtverdrag van 1982 bepaalt 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 en kwetsbare ecosystemen, alsook het woongebied van sterk achteruitgaande, bedreigde of uitstervende soorten en andere mariene levensvormen. De zeerechtverdragen roepen dus geen nieuwe gebiedscategorieën in het leven, zoals wel het geval is met andere verdragen (b.v. Ramsar-gebieden). Het is niet de bedoeling van het Zeerechtverdrag om specifieke technische maatregelen op te leggen, die beter worden overgelaten aan gespecialiseerde verdragen[112]. De enige uitzondering hierop is art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag, waarin de mogelijkheid wordt geboden om een beschermd gebied in te stellen. Aangezien dit echter is gerelateerd aan maatregelen voor de scheepvaart, komt dit verder aan bod in 3.

De zeerechtverdragen van 1958 en het Zeerechtverdrag van 1982 leggen wel de verschillende mariene rechtsgebieden vast en vormen 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*[113]. Hierna wordt kort nagegaan in welke rechtsgebieden al dan niet mariene beschermde gebieden kunnen worden ingesteld[114].

Als gevolg van de soevereiniteit van de kuststaat over zijn territoriale zee[115], is de kuststaat bevoegd om maatregelen te nemen inzake bijvoorbeeld de visserij in de territoriale zee, evenals maatregelen inzake het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen en de natuurwaarden. *Voor het aanwijzen van een marien reservaat of een ander beschermd gebied in de territoriale zee zijn er dus geen juridische bezwaren*[116]. In verscheidene kuststaten zijn trouwens al mariene reservaten of andere beschermde gebieden in de territoriale zee ingesteld.

In de exclusieve economische zone beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond ervan, evenals over rechtsbevoegdheid onder meer ten aanzien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu en het marien wetenschappelijk onderzoek[117]. *Het aanwijzen van een marien beschermd gebied is een behoudsmaatregel en dus zal een kuststaat gerechtigd zijn om binnen de EEZ een marien beschermd gebied in te stellen*[118], waarbij bijvoorbeeld maatregelen kunnen worden genomen inzake visserij of soortenbescherming. De kuststaat moet hierbij evenwel de rechten van andere staten in acht nemen, zoals bijvoorbeeld vrijheid van scheepvaart[119]. Er werden al door verschillende landen mariene beschermde gebieden

---

[112] GIBSON, J. en WARREN, L., "Legislative Requirements" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, (32-60), 38.
[113] Zie ook hoofdstuk 4 inzake juridische begripsverduidelijking van mariene en kustzonegebieden en zie ook verder hoofdstuk 10 inzake mogelijkheden en beperkingen inzake het beheren van beschermde gebieden.
[114] Zie ook CLIQUET, A., *o.c.*, 22-27 (1996).
[115] Cf. art. 2, § 1, Zeerechtverdrag.
[116] PEET, G. en GUBBAY, S., *o.c.*, 243 (1990).
[117] Art. 56, Zeerechtverdrag.
[118] Zie KENCHINGTON, R., *o.c.*, 24 (1990).
[119] Zie hierover verder hoofdstuk 10.

ingesteld die zijn gelegen voorbij de grenzen van de territoriale zee en zijn gelegen binnen de EEZ (b.v. het Great Barrier Reef Marine Park in Australië, sommige mariene reservaten in de Verenigde Staten zoals b.v. Flower Garden Banks).

Op het continentaal plateau oefent de kuststaat soevereine rechten uit voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan[120]. Deze natuurlijke rijkdommen zijn beperkt tot de niet-levende natuurlijke rijkdommen en de levende organismen die tot de sedentaire soort behoren. Soevereine rechten staan niet gelijk met de soevereiniteit die over de territoriale zee wordt uitgeoefend. Het uitoefenen van soevereine rechten betekent dat de staat alle noodzakelijke rechten voor en verbonden met de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat uitoefent. *Een kuststaat kan dus in principe een marien beschermd gebied aanwijzen op zijn continentaal plat met het oog op het behoud van de aanwezige niet-levende en sedentaire levende rijkdommen*[121]. Alhoewel de maatregelen in een dergelijk gebied enkel betrekking kunnen hebben op de zeebodem en de ondergrond, kan het aanwijzen van een beschermd gebied, waarin exploitatie van de zeebodem wordt verboden of beperkt, 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[122], kan gebiedsbescherming op het continentaal plat van belang zijn. Een voorbeeld van een marien beschermd gebied dat zich uitstrekt op het continentaal plat, voorbij de grenzen van de territoriale zee, is het Great Barrier Reef Marine Park[123]. Sinds de oprichting van het park, heeft Australië een EEZ afgekondigd in 1994[124], waardoor het park nu ook gedeeltelijk is gelegen binnen de EEZ.

Volgens Kindt moet voor de aanwijzing van een marien beschermd gebied in de exclusieve economische zone of het continentaal plat worden onderhandeld met andere landen van de geografische regio. Het is aan te bevelen dat dit gebeurd via regionale overeenkomsten[125]. Ons inziens is geen overleg verplicht voor het aanwijzen van een marien beschermd gebied op zich. Bij het nemen van maatregelen in de beschermde gebieden, kan het wel noodzakelijk zijn om te overleggen met de aangrenzende staten, of zullen bepaalde internationale procedures moeten worden gevolgd[126].

In de volle zee is de situatie voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen verschillend van de andere gebieden. Alhoewel in de volle zee het principe geldt van de vrijheid van de volle zee als regel van internationaal gewoonterecht, betekent dit 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[127], 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[128]. Een staat kan uiteraard wel beperkingen opleggen aan de

---

[120] Art. 77, Zeerechtverdrag.
[121] Zie ook GIBSON, J. en WARREN, L., *o.c.*, 37 (1995).
[122] GIBSON, J. en WARREN, L., *o.c.*, 37 (1995).
[123] Zie hierover GUBBAY, S., *o.c.*, 5 (1998).
[124] GUBBAY, S., *o.c.*, 10 (1998).
[125] KINDT, J.W., *o.c.*, 1921 (1986).
[126] Zie hoofdstuk 10.
[127] Art. 192, Zeerechtverdrag.
[128] SCOVAZZI, T., "Marine Specially Protected Areas under International Law" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (17-27) 19.

eigen onderdanen of schepen die varen onder zijn vlag. Een voorbeeld hiervan is een gesloten gebied dat werd ingesteld voor Italiaanse vissers in de buurt van het eiland van Lampedusa[129]. Het nemen van maatregelen voor de eigen onderdanen is zelfs een verplichting op grond van art. 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 die nodig zijn voor het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee. Deze maatregelen gelden niet voor onderdanen van andere staten.

Voor het aanwijzen van een marien beschermd gebied in volle zee zal een internationale samenwerking, zoals het afsluiten van een verdrag of een beslissing door een internationale organisatie zijn vereist. Maar ook hier zijn de bepalingen opgenomen in een verdrag alleen bindend voor de verdragspartijen. Derde staten zijn hierdoor niet gebonden. Aangezien de voorbeelden van internationale samenwerking inzake gebiedsbescherming in de volle zee betrekking hebben op hetzij gebiedsbeperkende maatregelen inzake de scheepvaart of gebiedsbescherming voor een bepaalde soort, komt dit verder aan bod. Ook gebiedsbescherming in volle zee bij regionale beschermingswetgeving komt verder aan bod (zoals bijvoorbeeld het Protocol van 1995 voor de Middellandse Zee). De gebiedsbescherming in Antarctica, eveneens een gebied dat valt buiten nationale rechtsbevoegdheid, komt eveneens aan bod bij regionale gebiedsbescherming.

Een iets meer specifieke bepaling voor het aanwijzen van een marien beschermd gebied is terug te vinden in art. 162 van het Zeerechtverdrag inzake de diepzeebodem. Voor het beheer van dit gebied wordt een internationale autoriteit aangeduid. Eén van de mogelijke bevoegdheden van de Raad van de Autoriteit is gebieden uit te sluiten van exploitatie in gevallen waarin degelijke bewijzen voorhanden zijn dat er risico bestaat van ernstige schade aan het mariene milieu[130].

2. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN DE NOORDZEE

2.1. BIJLAGE V BIJ HET OSPAR-VERDRAG

De specifieke mariene natuurbehoudswetgeving voor de Noordzee is Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit van de mariene zone. *Deze bijlage bevat geen expliciete verplichting voor de verdragspartijen om beschermde gebieden in te stellen.* Er wordt evenmin een internationale lijst van beschermde gebieden opgesteld. 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[131]. Aan de OSPAR-Commissie wordt onder meer 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[132]. Bij de goedkeuring van Bijlage V werd door de verdragspartijen ook benadrukt dat het niet de bedoeling is om dubbel werk te leveren. Overlappingen 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[133].

Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag werd aangenomen op de Ministeriële Vergadering van de OSPAR-Commissie in Sintra. Daarnaast werd op de conferentie ook nog een verklaring door de ministers afgelegd en een strategie aangenomen. In de *verklaring* (de Sintra

[129] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 160 (1993).
[130] Art. 162, x, Zeerechtverdrag.
[131] Art. 2, a, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.
[132] Art. 3, b, ii, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.
[133] Art. 4, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.

Statement[134]) wordt door de ministers verklaard dat het onder meer de taak van de Commissie is om het aanwijzen van een netwerk van mariene beschermde gebieden te promoten, teneinde het duurzaam gebruik en de bescherming en het behoud van de mariene biologische diversiteit en de ecosystemen te verzekeren.

Voorts werd op de Ministeriële Vergadering door de verdragspartijen een *strategie aangenomen inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit van de maritieme zone*[135]. De bedoeling van deze strategie is het toekomstig werk te bepalen van de Commissie inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en biodiversiteit. Volgens deze strategie dient de Commissie programma's en maatregelen te ontwikkelen die nodig zijn voor de bescherming en het behoud van de ecosystemen en de biodiversiteit van de maritieme zone en, indien haalbaar, het herstel van maritieme gebieden die zijn aangetast[136]. Daartoe moet de Commissie een onderzoek uitvoeren naar welke gebieden en soorten beschermd dienen te worden. De Commissie dient hiervoor criteria te ontwikkelen voor de selectie van deze soorten, habitats en ecologische processen. In de mate van het nodige, dient zij voorts een lijst van soorten en habitats te compileren[137]. De programma's en maatregelen die de Commissie vervolgens dient te nemen, kunnen een begeleiding inhouden voor de selectie en het aanwijzen van een systeem van specifieke gebieden en plaatsen die beschermd dienen te worden en het beheer van menselijke activiteiten in deze gebieden[138].

Alhoewel veel werd verwacht van de ontwikkelingen binnen OSPAR, teneinde gebiedsbeschermde maatregelen te kunnen nemen in de Noordzee, in het bijzonder in gebieden voorbij de territoriale zee, zijn de bepalingen in Bijlage V bijzonder vaag en zwak. Ook in de begeleidende documenten zoals in de Sintra-Verklaring en de strategie die werd aangenomen, zijn de maatregelen weinig concreet. *Bijlage V is zeer algemeen en doet niet veel meer dan een wettelijke basis bieden voor het nemen van maatregelen in het kader van OSPAR*. Deze maatregelen kunnen bestaan uit beslissingen (*decisions*), die verplicht zijn en aanbevelingen (*recommendations*), die vrijwillig zijn. Ook bijzonder teleurstellend is, dat twee bijzonder belangrijke activiteiten (scheepvaart en visserij) die een impact kunnen hebben op ecosystemen en de biodiversiteit van het mariene milieu expliciet worden uitgesloten van de werkingssfeer van OSPAR. Het uitsluiten van deze activiteiten van het werkgebied van OSPAR doet serieuze vragen rijzen over de mogelijkheid van OSPAR om op een effectieve manier ecosystemen en de biodiversiteit in de regio te beschermen. Als reden voor het uitsluiten van deze activiteiten wordt de bevoegdheid van andere organisaties aangehaald. In het geval van visserij had OSPAR nochtans een belangrijke rol kunnen vervullen in het samenbrengen van visserij en de milieuproblematiek. In het geval van scheepvaart waren regionale maatregelen binnen het kader van OSPAR eveneens mogelijk, zonder hiervoor de IMO te miskennen[139].

Niettemin zou het toch kunnen zijn dat, ondanks de weinig concrete bepalingen, er een positieve impact uit de werkzaamheden van OSPAR voortvloeit. Het is al in het verleden gebleken dat de ontwikkelingen binnen OSPAR een positieve invloed hadden op de nationale wetgeving. Dit was bijvoorbeeld het geval met het vroegtijdig stopzetten van afvalverbranding op zee. Eenzelfde impuls ging uit voor het voortijdig stopzetten van het

---

[134] Sintra Statement, Ministerial Meeting of the OSPAR Commission, Sintra, 22-23 juli 1998, in 28 *EPL* 289 (1998).
[135] OSPAR Strategy on the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area, OSPAR Summary Record 98/14/1-E, Annex 37 (voortaan verwijzing als OSPAR-Strategie).
[136] OSPAR-Strategie, 2.1.
[137] OSPAR-Strategie, 2.2.
[138] OSPAR-Strategie, 2.3.
[139] Zie ook "Reports, OSPAR Commission. Commission and Ministerial Meeting, Sintra, 20-24th July 1998", 16 *North Sea Monitor* (13-15) 14 (september 1998).

dumpen van offshore-installaties. Het is evenwel nog te vroeg om de impact voor gebiedsbescherming te kunnen inschatten.

Het werk binnen OSPAR inzake habitats- en soortenbescherming, werd reeds opgestart vóór de totstandkoming van Bijlage V. Dit was deels in uitvoering van de Noordzeeconferenties. Zo zal de bescherming van habitats en soorten deel uitmaken van het Quality Status Report 2000, dat wordt voorbereid door de Joint Assessment and Monitoring Programme (JAMP). Het deel over bescherming van habitats en soorten[140] wordt voorbereid door de ASMO[141] - IMPACT[142] Werkgroep. In het kader van deze werkzaamheden werd een overzicht gemaakt van de habitats en soortenbescherming in het OSPAR-Verdragsgebied, waarin onder meer een overzicht wordt gegeven van de mariene beschermde gebieden[143]. Door de verschillende landen werden diverse mariene beschermde gebieden gerapporteerd. Deze verschillen in de soorten beschermde habitats, de grootte en de mate van wettelijke bescherming. De meeste van deze gebieden zijn gelokaliseerd, grenzend aan het landgedeelte (*inshore*). Sommige van deze gebieden omvatten aanzienlijke gedeelten land. Er zijn geen offshore mariene beschermde gebieden in het verdragsgebied. Een aanduiding als nationaal of internationaal gebied leidt niet automatisch tot de bescherming van mariene habitats of soorten. De informatie die werd verkregen voor het rapport laat niet toe om algemene conclusies te trekken over in welke mate de habitats en soorten dezelfde mate van bescherming genieten. Het is evenmin mogelijk te besluiten in welke mate de bestaande mariene beschermde gebieden kunnen worden beschouwd als een geschikt instrument voor de algemene bescherming van soorten en habitats in het OSPAR-verdragsgebied[144].

2.2. NOORDZEEVERKLARINGEN

In de eerste twee Noordzeeverklaringen (Bremen, 1984 en Londen, 1987) zijn geen bepalingen terug te vinden inzake gebiedsbescherming. In de *derde Noordzeeverklaring* (Den Haag, 1990) wordt wel aandacht besteed aan de bescherming van de leefomgeving en de soorten. De partijen komen overeen de bescherming van de mariene fauna te verbeteren en derhalve, in overeenstemming met Bijlage 5, een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak aan te nemen voor de ontwikkeling van de bescherming van soorten en hun leefomgeving en geschikte natuurbeschermingsmaatregelen voor de Noordzee te ontwikkelen, in het bijzonder ter bescherming van zeehonden, zee- en kustvogels, leefomgeving en vindplaatsen[145]. In Bijlage 5 bij de Verklaring van Den Haag (Bescherming van soorten en natuurlijke leefomgeving) worden onder meer maatregelen inzake de inspectie van vindplaatsen en gebieden vastgesteld, waarover moet worden gerapporteerd aan de North Sea Task Force. Tot deze maatregelen behoort het verkennen van mariene vindplaatsen, met inbegrip van kustgebieden en estuaria en de open zee, teneinde vindplaatsen te kunnen vaststellen die van nationaal of internationaal belang zijn[146]. Voor deze vindplaatsen moeten de geschikte methoden worden toegepast voor beheer, behoud en bescherming. Deze maatregelen kunnen omvatten:

- aanwijzing uit hoofde van het Verdrag van Ramsar of de EG-Vogelrichtlijn;
- wettelijk toezicht op bepaalde vormen van gebruik van de zee in aangewezen gebieden;
- het nemen van passende maatregelen voor het behoud of het herstel van de gewone zeehonden die ernstig in aantal zijn teruggelopen door ziekte of vervuiling, met inbegrip van beperkingen ten aanzien van het doden of verstoren, en het aanwijzen van

[140] Punten 6.2 en 6.3 van het Quality Status Report 2000.
[141] OSPAR Environmental Assessment and Monitoring Committee.
[142] OSPAR Working Group on Impacts on the Marine Environment.
[143] Zie voor het samenvattende rapport: NIJKAMP, H. en BIJVOET, L., *Habitats and Species Protection in the OSPAR Convention Area. An Overview of Classification Systems and Protection Programmes*, Amsterdam, AIDEnvironment, augustus 1996, 65p.
[144] NIJKAMP, H. en BIJVOET, L., *o.c.*, 43-44 (1996).
[145] Verklaring van Den Haag, 39.
[146] Verklaring van Den Haag, Bijlage 5, 2.2.

reservaten die beperkt toegankelijk zijn voor het publiek, teneinde de zeehondenkolonies in staat te stellen zich te herstellen zonder te worden verstoord[147].

In de *tussentijdse Noordzeeverklaring van 1993* wordt opnieuw aandacht besteed aan de bescherming van habitats. De Europese Commissie wordt opgeroepen tot het onderzoeken van de wetenschappelijke criteria voor het aanwijzen van ongestoorde gebieden. Ook wordt gekeken op welke manier de aanbevelingen van het North Sea Quality Status Report kunnen worden uitgevoerd. In deze aanbevelingen wordt onder meer gewezen op het belang van een ecosysteembenadering bij de bescherming van soorten en habitats en het instellen van een ecologisch netwerk.

In de *vierde Noordzeeverklaring* (Esbjerg, 1995) wordt een volledig hoofdstuk gewijd aan de bescherming van soorten en habitats in kustwateren en offshoregebieden. Hierbij wordt onder meer gewezen op de mogelijkheden die worden geboden door de EG-Habitatrichtlijn voor de realisatie van Natura 2000 in de kustzonewateren. De EG-lidstaten komen overeen samen te werken voor de volledige realisatie van Natura 2000 onder meer in de kustwateren van de Noordzee[148]. Alhoewel de Ministers erkennen dat het mariene ecosysteem van de Noordzee een onderling afhankelijk geheel is, moet de bescherming ervan niettemin worden gezien binnen het kader van diverse nationale, Europese en internationale systemen. De Ministers erkennen dat er twee niveaus van actie zijn die gecoördineerd dienen te worden: een eerste niveau is het nemen van maatregelen binnen de territoriale zee, met als belangrijke component hierin de implementatie van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Een tweede soort maatregelen dient genomen te worden in de rest van de Noordzee. Dit kan eventueel nieuwe vormen van samenwerking tussen de Noordzeestaten vereisen[149]. In een jaarlijks vooruitgangsrapport inzake de Noordzeeconferenties wordt gemeld dat het opstellen van de nationale lijsten van Habitatrichtlijngebieden nog niet is gefinaliseerd. In twee van de lidstaten zijn de meeste van de geselecteerde gebieden mariene habitats[150].

De Ministers van de vierde Noordzeeconferentie vragen de Europese Commissie en het Europees Milieuagentschap om een classificatiesysteem te ontwikkelen voor mariene biotopen in de Noordzee. Deze classificatie dient te worden gebruikt als basis voor de identificatie van mariene habitats en soorten die speciale beschermingsmaatregelen vragen[151]. In het opvolgingsrapport van 1999 van de Noordzeeconferenties wordt gewezen op de classificatie van mariene habitats die wordt gemaakt door de Noordse Raad van Ministers voor het classificeren van bedreigde en representatieve kustzonebiotopen in Zweden, Denemarken, Finland, Noorwegen IJsland en de Faeröer-eilanden. Voorts wordt ook gewerkt aan een classificatiesysteem voor mariene benthische habitats[152].

Aangezien algemene milieubeheersmaatregelen onvoldoende kunnen zijn om een adequate bescherming van bepaalde soorten en hun leefomgeving te verzekeren, komen de Ministers overeen om een integrale visie te ontwikkelen inzake specifieke behoudsmaatregelen voor ecologisch belangrijke soorten en hun habitats of biodiversiteitsindicatorsoorten en hun habitats, die bedreigd of kwetsbaar zijn of dit kunnen worden[153]. De waarde van de mariene habitats is hier dus verbonden met de soorten die erin voorkomen, maar wordt niet erkend als een intrinsieke waarde op zich[154]. Een aantal maatregelen wordt voorgesteld inzake gebiedsbescherming, zoals bijvoorbeeld het identificeren en in kaart brengen van bedreigde

[147] Verklaring van Den Haag, Bijlage 5, 3.
[148] Verklaring van Esbjerg, I.4
[149] Verklaring van Esbjerg, I.5.
[150] The 5th North Sea Conference Secretariat, *Annual Review of Activities Agreed at the Previous International Conferences on the Protection of the North Sea. October 1998 - October 1999*, Oslo, december 1999, (21 p.), 3; te raadplegen op het internet http://odin.dep.no/md/html/conf/consso/ annual1998-99.html.
[151] Verklaring van Esbjerg, I.6.
[152] The 5th North Sea Conference Secretariat, *o.c.*, 3 (1999).
[153] Verklaring van Esbjerg, I.9.
[154] MAGGS, J., *o.c.*, 6 (1995).

of ecologisch belangrijke habitats[155] en de evaluatie van het gebruik van beschermde gebieden in de Noordzee, als middel om bedreigde en kwetsbare soorten te beschermen[156]. De studie die werd vermeld inzake habitats en soorten in het OSPAR-verdragsgebied is deels een uitvoering van bepaling 9, iii van de Noordzeeverklaring. Voorts wordt nog gewerkt aan het opstellen van richtlijnen voor de identificatie en selectie van mariene beschermde gebieden binnen OSPAR, evenals het ontwikkelen van criteria voor de selectie van soorten en habitats[157].

Er worden in de vierde Noordzeeverklaring ook maatregelen voorgesteld inzake gebiedsbescherming van toepassing in de visserij en de scheepvaart. In het hoofdstuk inzake visserij en Bijlage I bij de Verklaring (opvolgingsmaatregelen inzake visserij) is er sprake van ongestoorde gebieden[158]. Inzake de scheepvaart komen de ministers overeen om binnen IMO actie te ondernemen teneinde de Noordzee te laten aanwijzen als bijzonder gebied onder Bijlage I en II bij het MARPOL-Verdrag[159].

In de Noordzeeverklaringen worden dus niet echt nieuwe initiatieven voorgesteld inzake gebiedsbescherming, maar wordt vooral aangespoord om gebruik te maken van bestaande internationale wetgeving zoals de Ramsar-gebieden, de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de initiatieven binnen de IMO. Inzake wetenschappelijk onderzoek naar belangrijke habitats wordt wel een impuls gegeven. Alleen voor gebieden gelegen voorbij de territoriale zee, wordt in de Vierde Noordzeeverklaring erkend dat nieuwe vormen van samenwerking nodig kunnen zijn. Er wordt verder niet gespecificeerd wat deze samenwerking inhoudt. Een kader voor deze internationale samenwerking is inmiddels gecreëerd door Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag.

2.3. GEBIEDSBESCHERMING IN DE WADDENZEE

De Waddenzee is gelegen binnen de rechtsbevoegdheid van drie staten, Nederland, Duitsland en Denemarken. Door deze drie staten werd een trilaterale samenwerking opgestart voor de bescherming van de Waddenzee[160]. Deze samenwerking bestaat uit *trilaterale gouvernementele conferenties*, gehouden sinds 1978. Voor de trilaterale samenwerking werd tevens een Secretariaat (Common WaddenSea Secretariat - CWSS) opgericht in 1987, gevestigd in Wilhelmshaven (Duitsland). De belangrijkste taak hiervan is het ondersteunen, vergemakkelijken en coördineren van de samenwerkingsactiviteiten.

Op de derde Waddenzeeconferentie in 1982 (Kopenhagen) werd een gezamenlijke verklaring afgelegd inzake de bescherming van de Waddenzee, waarin de partijen hun intentie verklaren om de activiteiten en maatregelen voor de bescherming van de Waddenzee te coördineren. Op de trilaterale Waddenzeeconferentie van Esbjerg van 1991[161] werd beslist om de nodige stappen te ondernemen om een bijzonder behoudsgebied, het *Trilateraal Samenwerkingsgebied* in te stellen, waarvoor een gecoördineerd beheersplan geldt[162]. Op de volgende Waddenzeeconferentie van Leewarden in 1994[163], werd de afbakening van dit gebied vastgelegd[164]. Voorts werden gezamenlijke

---

[155] Verklaring van Esbjerg, I, 9, iii.
[156] Verklaring van Esbjerg, I, 9, vi.
[157] The 5th North Sea Conference Secretariat, *o.c.*, 3 (1999).
[158] Verklaring van Esbjerg, II, 16, ix; zie hierover hoofdstuk 10, afdeling II, 3.3.
[159] Verklaring van Esbjerg, V, 44; zie hierover infra 4.2.
[160] Zie ANDERSEN, J. en NIILONEN, T. (Eds.), *o.c.*, 194-198 (1995).
[161] Ministerial Declaration of the Sixth Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, Esbjerg, 13 November 1991; tekst op de internetsite http://cwss.www.de/tgc/MD-Esbjerg.html (voortaan verwijzing als Waddenzee-Verklaring van Esbjerg).
[162] Waddenzee-Verklaring van Esbjerg, algemene principes, 5.
[163] Ministerial Declaration of the Seventh Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, Leeuwarden, 30 november 1994; tekst op de internetsite http://cwss.www.de/tgc/MD-Leeuwarden.html (voortaan verwijzing als Verklaring van Leeuwarden).

ecologische doelstellingen vastgelegd. Op de laatste Waddenzeeconferentie van 1997 in Stade[165], werd het trilaterale Waddenzeeplan voor het samenwerkingsgebied aangenomen. Dit trilateraal Waddenzeeplan is een politiek akkoord en is niet wettelijk bindend. Het bevat geen tijdsschema of financiële bepalingen. Menselijke activiteiten met economische belang krijgen prioriteit. Er wordt dan ook de vraag gesteld in hoever dit beleidsplan zal bijdragen tot het bereiken van een natuurlijk en duurzaam ecosysteem waarin natuurlijke processen op een ongestoorde manier kunnen plaatsvinden of in hoever ecologische doelstellingen zullen worden gehaald[166].

De afbakening van het trilateraal samenwerkingsgebied is als volgt: aan de offshore zijde, door een lijn van drie zeemijl vanaf de basislijn; aan de landwaartse zijde, de hoogwaterkering, of bij gebrek daaraan de springvloedgrens en in de rivieren de brakwatergrens. Het gebied omvat de eilanden en de vastelandgebieden die vallen onder het Ramsar-Verdrag en de Vogelrichtlijn[167]. Binnen het trilateraal samenwerkingsgebied zijn de trilaterale beschermingsgebieden opgenomen. Deze zijn in Nederland, het Planologische Kernbeslissingsgebied Waddenzee, met inbegrip van de Dollard; in Duitsland de nationale parken in de Waddenzee en de beschermde gebieden zeewaarts vanaf de hoogwaterkering en vanaf de brakwatergrens, inclusief de Dollard, vallend onder de huidige Natuurbeschermingswetten en in Denemarken het Fauna en Natuurreservaat Waddenzee[168]. Er wordt wel erkend in de verklaring dat, binnen het gebied van trilaterale samenwerking, er zones zijn waar het menselijk gebruik prioriteit krijgt[169]. Dus hoewel er door het instellen van een trilateraal samenwerkingsgebied, een geografische uitbreiding is van de bestaande gebieden die worden beschermd, worden de beschermingsmaatregelen die daarin gelden niet automatisch uitgebreid tot het hele gebied[170]. Voorts wordt bepaald dat belangrijke gebieden van het samenwerkingsgebied op een gecoördineerde basis dienen genomineerd te worden als Habitatrichtlijngebied. Hierbij wordt dus een internationale actie ondernomen om de Habitatrichtlijn uit te voeren. Er wordt tevens naar gestreefd de Waddenzee of delen daarvan als Werelderfgoedgebied te laten erkennen[171].

Naast de trilaterale samenwerking is er ook een interregionale samenwerking voor de Waddenzee (*Inter-regional Wadden Sea Cooperation* - IRWC[172]). Ook op lokaal vlak wordt er samengewerkt (geformaliseerd in het samenwerkingsverband European Region The Wadden).

Ondanks al deze samenwerkingsverbanden en initiatieven blijkt er een achteruitgang van het gebied. Op zich is het bestaan van diverse samenwerkingsniveaus geen probleem, op voorwaarde dat de doelstellingen en de inhoud van het beleid duidelijk zijn voor alle betrokkenen. Ondanks de 20 jaar durende samenwerking is er geen gezamenlijk behouds- en beheersregime. Zo is er geen bindend instrument dat de doelstellingen voor de bescherming van het gebied of de grenzen hiervan vastlegt. *Er wordt dan ook gepleit voor*

---

[164] Verklaring van Leeuwarden, 9.
[165] Ministeriële Verklaring van de Achtste Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, Stade, 22 oktober 1997; tekst op de internetsite http://cwss.www.de/tgc/MD-Stade-NL/WSP-D.
[166] X, "8th Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, Stade, 22nd October 1997", *North Sea Monitor* 14 (December 1997).
[167] Verklaring van Leeuwarden, 9.
[168] Verklaring van Leeuwarden, 10.
[169] Verklaring van Leeuwarden, 12.
[170] Zie X, "The Seventh Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea. Leeuwarden, 29-30th November 1994, *North Sea Monitor*, 26 (December 1994).
[171] Verklaring van Leeuwarden, 22 en 23.
[172] Dit werd opgestart in 1994 met het oog op het versterken van de gezamenlijke inspanning inzake de bescherming en het duurzaam gebruik van het internationale Waddenzeegebied op regionaal niveau. Deelnemers aan deze samenwerking zijn vertegenwoordigers van de regionale autoriteiten van de zes Waddenzeeregio's (de Nederlandse provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland, de Duitse deelstaat Schleswig-Holstein en de Deense districten Ribe en Sønderjylland); zie hierover de internetsite http://cwss.www.de/Interregional.IRWC/irwc/html.

een trilateraal Waddenzeeverdrag. De belangrijkste doelstelling van dit verdrag zou zijn het coördineren van de bestaande lokale, regionale, trilaterale, Europese en internationale beleid, het meer doorzichtig maken van dit beleid en alle belanghebbenden daarbij te betrekken[173]. Een dergelijk Waddenzeeverdrag is momenteel in ontwerp. Het is daarbij niet de bedoeling om een volledig nieuwe gebiedscategorie in het leven te roepen, maar veeleer om de bestaande maatregelen te coördineren. Deze overeenkomst zal onder meer dienen ter invulling van de Habitatrichtlijn in de Waddenzee[174].

Er werd al gewezen op de onderlinge verbondenheid van de Waddenzee en de Noordzee. In de diverse Noordzeeverklaringen wordt dan ook bijzondere aandacht besteed aan de Waddenzee[175]. In de *tweede Noordzeeverklaring* wordt het belang van de Waddenzee voor de Noordzee erkend[176]. De nadruk wordt daarbij nog vooral gelegd op de bescherming van de Waddenzee tegen verontreiniging. In de *derde Ministeriële Verklaring* wordt opnieuw bijzondere aandacht besteed aan de Waddenzee. In de Verklaring wordt verwezen naar de Gezamenlijke Verklaring van de Waddenzeestaten die in Bijlage 4 bij de Noordzeeverklaring is gevoegd[177]. Gezien het grote internationale belang van de Waddenzee in het kader van natuurbehoud en de ecologische relatie tussen de Waddenzee en de Noordzee, verzoeken de Waddenzeestaten de Noordzeestaten maatregelen te nemen om de natuur van de Noordzee te behouden, te beschermen, en waar nodig, te herstellen, onder meer met betrekking tot het opnemen van belangrijke *wetlands* in kustgebieden en estuaria van de Noordzee in de Ramsar-lijst en het aanwijzen van natuurreservaten in deze gebieden[178].

3. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in andere mariene regio's

In tegenstelling tot de Noordzee zijn er in bepaalde andere mariene regio's wel meer expliciete bepalingen inzake het aanwijzen van beschermde gebieden terug te vinden.

3.1. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden in de Baltische Zee

Door art. 15 van het Verdrag van Helsinki van 1992 inzake de bescherming van het mariene milieu van het Baltische-Zeegebied wordt een rechtsgrond geboden voor het aanwijzen van beschermde gebieden in de Baltische Zee, alhoewel dit niet expliciet is vermeld.
Nog vooraleer het nieuwe Helsinki-Verdrag van kracht was, werd door HELCOM een aanbeveling uitgevaardigd inzake het aanwijzen van beschermde gebieden. *In HELCOM Aanbeveling 15/5 van 10 maart 1994*[179] *wordt aan de verdragspartijen aanbevolen om alle gepaste maatregelen te nemen voor het instellen van een systeem van kust en mariene Baltische Zee beschermde gebieden (Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA's)).* In de bijlage bij de aanbeveling worden een aantal mariene en kustgebieden voorgesteld om te worden opgenomen in dit systeem van beschermde gebieden (62 gebieden in totaal voor de staten Denemarken, Estonië, Finland, Duitsland, Letland, Litouwen, Polen, Rusland en Zweden). Deze gebieden zijn aanbevolen als een eerste stap in het instellen van een dergelijk systeem. De definitieve grenzen van de gebieden dienen zo snel mogelijk door de desbetreffende landen gedefinieerd te worden. De grootte van deze gebieden dient bij voorkeur meer dan 1.000 ha te bedragen. In mei 2000 was de

---

[173] VAN DER ZWIEP, K., "Protecting the Wadden Sea Region. Towards a Trilateral Wadden Sea Convention", *North Sea Monitor* 7-8 (september 1997).
[174] Inleiding bij het ontwerp van het trilateraal verdrag inzake de bescherming van het waddenzeegebied (versie 18 april 2000).
[175] Zie in dit verband: VAN DER ZWIEP, K., "The Wadden Sea: A Yardstick for a Clean North Sea" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 201-212.
[176] Verklaring van Londen, XII.
[177] Verklaring van Den Haag, 34.
[178] Verklaring van Den Haag, Bijlage 4, 10-11.
[179] HELCOM Recommendation 15/5, System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA), tekst te raadplegen op het internet http://www.helcom.fi/fullrecs/rec15_5.html.

bescherming voor 9 gebieden al volledig nationaal geïmplementeerd[180]. Het systeem van de BSPA's dient geleidelijk aan verder ontwikkeld te worden, naarmate de kennis en informatie beschikbaar wordt. Bijzondere aandacht moet gaan naar het opnemen van kustgebieden op het land en mariene gebieden buiten de territoriale wateren. Om dit te bereiken, dienen de verdragspartijen alle gezamenlijke en individuele stappen te nemen. Er dienen ook geschikte richtlijnen te worden aangenomen voor de selectie van de gebieden.

Indien er beslissingen zijn waardoor er een belangrijke inkrimping is in grootte, de beheerskwaliteit of de beschermingsstatus van een BSPA die reeds is genotificeerd aan HELCOM, dan wordt aanbevolen dat de Commissie daarvan op de hoogte wordt gebracht en binnen de zes maanden een uitspraak doet over de voorgestelde veranderingen.

Voorts wordt aanbevolen dat er beheersplannen voor elke BSPA worden opgesteld om het natuurbehoud en duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen te verzekeren. Deze beheersplannen dienen alle activiteiten met mogelijk negatieve effecten te behandelen, zoals zand- en grindwinning, olie- en gasexploratie en exploitatie, het dumpen van vast afval en gebaggerd materiaal, constructies, afvalwater van de industrie en huishoudens, intensieve landbouw en bosbouw, aquacultuur, schadelijke visserijpraktijken, toerisme, transport van gevaarlijke stoffen door schepen en militaire activiteiten. In sommige gebieden kan een zoneringssysteem een gepast middel zijn om een gewenste bescherming te verkrijgen. Er wordt ook aanbevolen dat een monitoringprogramma wordt ingelast in de beheersplannen in een geschikt aantal van deze gebieden. Aan de verdragspartijen wordt tevens aanbevolen om aan de Commissie te rapporteren over de status van het aanwijzen en beheer van de BSPA's in 1996 en nadien elke drie jaar.

In navolging van de aanbeveling inzake BSPA's werden door HELCOM richtlijnen aangenomen voor het aanwijzen van nieuwe BSPA's en richtlijnen voor het beheer van BSPA's. Voorts werd ook een rode lijst opgemaakt van mariene en kustbiotopen in de Baltische Zee[181]. Volgens de richtlijn voor het aanwijzen van nieuwe BSPA's dient bijzondere bescherming te gaan naar soorten en natuurlijke habitats en natuurtypes van de mariene en kustecosystemen van het Baltische-Zeegebied; alsook voor het behouden van de biologische en genetische diversiteit en voor het beschermen van ecologische processen. De gebieden voor bescherming omvatten deze met een hoge biodiversiteit, habitats van endemische, zeldzame of bedreigde soorten en gemeenschappen van flora en fauna, habitats van trekkende soorten, paaigronden en kinderkamers, en zeldzame of unieke of representatieve geologische of geomorfologische structuren of processen. De minimumgrootte is bij voorkeur 10 km² voor terrestrische gedeeltes en 30 km² voor mariene delen. Bovendien moet er een hoge graad van natuurlijkheid zijn, in grote mate vrij van verontreiniging en een representatieve ecologische en functionele entiteit zijn van de Baltische-Zeeregio[182].

3.2. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN DE UNEP-REGIONALE NATUURBEHOUDSPROTOCOLLEN

De vier natuurbehoudsprotocollen die zijn afgesloten binnen het kader van het regionale zeeënprogramma van de UNEP bevatten telkens verplichtingen inzake het aanwijzen en behoud van beschermde gebieden. Alhoewel het gaat over vier geografisch totaal verschillende regio's zijn de juridische maatregelen vergelijkbaar. De vier regio's worden hier

[180] European Environment Agency, *Report on Europe's Biodiversity Seas around Europe. The Baltic Sea - the largest brackish area in the world. Chapter for commenting*, 18 juli 2000, (15p.), 13.
[181] HELCOM, *Red List of Marine and Coastal Biotopes and Biotope Complexes of the Baltic Sea, Belt Sea and Kattegat. Including a Comprehensive Description and Classification System for all Baltic Marine and Coastal Biotopes*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 75, 1998, 115p.
[182] HELCOM, *o.c.*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 64B, 187 (1996).

dan ook samen behandeld. Het gaat om de Middellandse Zee[183], Oost-Afrika, de zuidoostelijke Stille Oceaan en de Caribische regio.

3.2.1. VERPLICHTINGEN TOT HET AANWIJZEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

3.2.1.1. BESCHERMDE GEBIEDEN

Het *Protocol van Genève van 1982 inzake speciaal beschermde gebieden voor de Middellandse Zee* roept de lidstaten op tot het aanwijzen van *beschermde gebieden* (*protected areas*). Er wordt geen meer specifieke benaming aan deze beschermde gebieden gegeven in het protocol. Er wordt evenmin een internationale lijst in het leven geroepen zoals bijvoorbeeld het geval met de Ramsar-lijst. Deze gebieden moeten worden ingesteld met het oog op het beschermen van:

- sites van biologische en ecologische waarde; de genetische diversiteit, evenals aanvaardbare populatieniveaus van soorten en hun habitats; representatieve types ecosystemen, evenals ecologische processen; en
- sites van bijzonder belang vanwege hun wetenschappelijk, esthetisch, historisch, archeologisch, cultureel of educatief belang[184].

In het geval een verdragspartij een beschermd gebied wil aanwijzen, dat aansluit bij de grens of de grens van nationale rechtsbevoegdheid van een andere verdragspartij, dienen beide partijen elkaar te consulteren inzake de te nemen maatregelen. Ingeval een beschermd gebied aansluit bij de grens van een niet-verdragspartij, worden gelijkaardige bepalingen voorzien[185]. De verdragspartijen dienen de gepaste bekendheid te geven aan het aanwijzen van de beschermde gebieden. Deze informatie dient onder meer te worden gegeven aan UNEP, die een bestand bijhoudt van de beschermde gebieden[186]. In uitvoering hiervan werd door het *Regional Activity Centre for Specially Protected Areas* (RAC/SPA) een overzicht opgemaakt van de beschermde gebieden in het mariene en kustzonemilieu van het Middellandse-Zeegebied. Daaruit blijkt dat er 122 beschermde gebieden zijn, verdeeld over 17 landen[187].

Het Genève-Protocol is het eerste protocol dat expliciet voorziet in het aanwijzen van mariene beschermde gebieden. De ambitieuze doelstelling van art. 1 (het nemen van alle mogelijke maatregelen om belangrijke gebieden te beschermen) staat evenwel in contrast tot de vaagheid van de verplichtingen die aan de verdragspartijen worden opgelegd. Zo moeten de verdragspartijen beschermde gebieden aanwijzen, *in de mate van het mogelijke* en *trachten* maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van deze gebieden.

Het *Protocol van Barcelona van 1995 inzake speciaal beschermde gebieden en biologische diversiteit in de Middellandse Zee* omvat een eerste categorie van beschermde gebieden, de *speciale beschermde gebieden*, vergelijkbaar met de categorie van de beschermde gebieden in het Genève-Protocol.

De bedoeling van de speciale beschermde gebieden is:

- het behouden van representatieve types van kust- en mariene ecosystemen van geschikte grootte om hun langetermijnleefbaarheid te verzekeren en hun biologische diversiteit te behouden;

---

[183] Zie hierover UNEP/MAP, *Protected Areas in the Mediterranean. From Geneva 1982...to Barcelona 1995*, Tunis, Regional Activity Center for Specially Protected Areas, 1997; 27 p. Voor een overzicht van mariene beschermde gebieden in het Middellandse-Zeegebied, zie UNEP/IUCN, *Directory of Marine and Coastal Protected Areas in the Meditteranean Region*, MAP Technical Reports Series No. 26, Athene, 1989, 196 p.

[184] Art. 3, Genève-Protocol.

[185] Art. 6, Genève-Protocol.

[186] Art. 8, Genève-Protocol.

[187] UNEP/MAP, *o.c.*, 5-8 (1997).

- habitats die in gevaar zijn te verdwijnen in hun natuurlijk verspreidingsgebied in de Middellandse Zee of die een verkleind natuurlijk verspreidingsgebied kennen als gevolg van hun achteruitgang of door hun intrinsiek beperkt gebied;
- habitats die van belang zijn voor het overleven, de voortplanting en het herstel van bedreigde of inheemse flora of fauna soorten;
- plaatsen van bijzonder belang omwille van hun wetenschappelijk, esthetisch, cultureel of educatief belang[188].

Op grond van het *Protocol van Nairobi van 1985 inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse regio* kunnen staten *beschermde gebieden* aanwijzen in gebieden die vallen onder hun rechtsbevoegdheid[189].
De beschermde gebieden worden ingesteld met het oog op het behoud van:
- de ecologische en biologische processen die essentieel zijn voor het functioneren van de Oost-Afrikaanse regio;
- representatieve stalen van alle types ecosystemen van de Oost-Afrikaanse regio;
- populaties van het grootst mogelijke aantal soorten fauna en flora, die afhankelijk zijn van deze ecosystemen;
- gebieden met een bijzonder belang voor wetenschappelijke, esthetische, culturele of educatieve doelstellingen.

Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met hun belang als natuurlijke habitats en in het bijzonder kritische habitats voor soorten van fauna en flora, in het bijzonder bedreigde of endemische soorten; met trekroutes of overwinterings-, voedingsplaatsen voor trekkende soorten; met gebieden noodzakelijk voor het behoud van stocks van economische belangrijke mariene soorten; reserves van genetische rijkdommen; zeldzame of kwetsbare ecosystemen en gebieden van belang voor wetenschappelijk onderzoek en monitoring[190].
Net zoals in het Genève-Protocol moet er samenwerking zijn in het geval een beschermd gebied grenst aan een zone waar een andere staat rechtsbevoegdheid over heeft[191].

Voor de zuidoostelijke Stille Oceaan hebben de lidstaten bij het *Paipa-Protocol van 1989 inzake het behoud en het beheer van beschermde mariene en kustgebieden* de verplichting gebieden in te stellen die onder hun bescherming vallen, onder de vorm van *parken, reservaten, plant- en dierreservaten, en andere categorieën van beschermde gebieden.* Binnen deze gebieden dienen de partijen een integraal beheer te voeren, gebaseerd op de studie van de aanwezige rijkdommen, met het oog op hun duurzame ontwikkeling. Alle activiteiten die kunnen resulteren in schadelijke effecten op ecosystemen, fauna en flora en hun habitats moeten worden verboden[192].

Voor de Caribische regio worden de verdragspartijen in het *Protocol van Kingston van 1990 inzake speciaal beschermde gebieden en wilde fauna en flora* opgeroepen tot het aanwijzen van beschermde gebieden in gebieden waar ze over soevereiniteit, soevereine rechten of rechtsbevoegdheid beschikken. Dit gebeurt met het oog op het behouden van de natuurlijke rijkdommen van de ruimere Caribische regio en het aanmoedigen van ecologisch verantwoord en gepast gebruik, het begrijpen en appreciëren van deze gebieden. Deze gebieden worden ingesteld met het oog op het behoud en herstel in het bijzonder van:
- representatieve types van kust- en mariene ecosystemen van geschikte grootte om hun langetermijnleefbaarheid te verzekeren en het behoud van hun biologische en genetische diversiteit;
- habitats en hun aanverwante ecosystemen van belang voor het overleven en herstel van bedreigde of endemische soorten van fauna en flora;

[188] Art. 4, Barcelona-Protocol.
[189] Art. 8, § 1, Nairobi-Protocol.
[190] Art. 8, § 2 en 3, Nairobi-Protocol.
[191] Art. 13, Nairobi-Protocol.
[192] Art. 2, Paipa-Protocol.

- de productiviteit van ecosystemen en natuurlijke rijkdommen die economische of sociale voordelen opleveren en waarop het welzijn van lokale inwoners afhankelijk is; en
- gebieden van bijzondere biologische, ecologische, educatieve, wetenschappelijke, historische, culturele, recreationele, archeologische, esthetische of economische waarde, met inbegrip van in het bijzonder gebieden waarvan de ecologische en biologische processen essentieel zijn voor het functioneren van het ruimere Caribische ecosysteem[193].

3.2.1.2. BUFFERZONES

In verschillende van de protocollen kunnen naast de beschermde gebieden ook bufferzones rond deze gebieden worden ingesteld. Dit is het geval in het Genève-Protocol: de verdragspartijen kunnen bufferzones aanwijzen met het oog op het versterken van de bescherming van het beschermd gebied. In een buffergebied zijn de activiteiten minder strikt beperkt, maar toch nog verenigbaar met de doelstellingen van het beschermd gebied[194]. Ook voor Oost-Afrika[195] en de zuidoostelijke Stille Oceaan[196] wordt deze mogelijkheid voorzien.

3.2.1.3. INTERNATIONALE LIJST VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Het Barcelona-Protocol van 1995 voorziet expliciet in een internationale lijst van beschermde gebieden. Naast de speciale beschermde gebieden die door de verdragspartijen worden aangeduid in de gebieden onder hun rechtsbevoegdheid, is er een tweede categorie, *de speciale beschermde gebieden van belang voor de Middellandse Zee*. In analogie met andere internationale wetgeving zoals het Ramsar-Verdrag en de Habitatrichtlijn, *wordt een internationale lijst in het leven geroepen, de Lijst van speciaal beschermde gebieden van belang voor de Middellandse Zee* (*List of Specially Protected Areas of Meditteranean Importance* - afgekort als SPAMI). De SPAMI-lijst kan gebieden omvatten die van belang zijn voor het behoud van de componenten van de biodiversiteit in de Middellandse Zee, die ecosystemen omvatten die specifiek zijn voor het Middellandse-Zeegebied of de habitat vormen van bedreigde soorten en gebieden die van bijzonder belang zijn op wetenschappelijk, esthetisch, cultureel of educatief niveau[197].

Het aanwijzen van de SPAMI's dient te gebeuren volgens de procedure die is uitgewerkt in het protocol[198]. Zo moet het aanwijzen van een beschermd gebied dat gedeeltelijk of volledig is gelegen in volle zee worden voorgesteld door twee of meer aangrenzende verdragspartijen[199]. Tot dusver zijn er nog geen dergelijke gebieden ingesteld in volle zee[200]. De beslissing om een gebied op te nemen in de lijst wordt genomen door de vergadering van de verdragspartijen[201].

Ook in het Kingston-Protocol wordt voorzien in het opstellen van een lijst van beschermde gebieden. Deze heeft geen expliciete benaming zoals in het Ramsar-Verdrag of in het Barcelona-Protocol van 1995. Een samenwerkingsprogramma moet worden ingesteld om het opstellen van een lijst van beschermde gebieden te bevorderen. Dit programma moet helpen bij de selectie, het aanwijzen, planning, beheer en behoud van beschermde gebieden en zal een netwerk van beschermde gebieden creëren. Met het oog hierop moeten de verdragspartijen een lijst van beschermde gebieden opstellen. De verdragspartijen moeten

---

[193] Art. 4, Kingston-Protocol.
[194] Art. 5, Genève-Protocol.
[195] Art. 11, Nairobi-Protocol.
[196] Art. 6, Paipa-Protocol.
[197] Art. 8, § 1 en 2, Barcelona-Protocol.
[198] Cf. art. 9, § 2-4, Barcelona-Protocol.
[199] Art. 9, § 2, b, Barcelona-Protocol.
[200] WELLS, S. (Ed.), *o.c.*, 22 (1998).
[201] Art. 9, § 4, Barcelona-Protocol.

het bijzonder belang van deze in de lijst opgenomen gebieden erkennen en prioriteit geven aan deze gebieden voor wetenschappelijk en technisch onderzoek evenals prioriteit voor wederzijdse bijstand. Voorts mogen geen activiteiten worden ondernomen of toegelaten die de doelstellingen waarvoor het gebied was ingesteld, kunnen tenietdoen[202].

3.2.2. CRITERIA VOOR HET AANWIJZEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

In alle protocollen wordt de verplichting voorzien voor de verdragspartijen voor het aannemen van criteria voor het aanwijzen van beschermde gebieden. Zo worden voor de Middellandse Zee de verdragspartijen verplicht om richtlijnen en criteria aan te nemen inzake de selectie van beschermde gebieden, het aanwijzen, het beheer en de notificatie van informatie van beschermde gebieden[203]. Soortgelijke verplichtingen zijn terug te vinden voor Oost-Afrika[204], de zuidoostelijke Stille Oceaan[205] en de Caribische regio[206].

Voor de Middellandse Zee werd bij het Barcelona-Protocol een Bijlage I opgesteld in 1996, *inzake gezamenlijke criteria voor de keuze van beschermde mariene en kustgebieden*, die kunnen worden ingelast in de SPAMI-lijst. De gebieden moeten voldoen aan tenminste één van de algemene criteria van art. 8, § 2 van het protocol (het gebied moet van belang zijn voor het behoud van de componenten van de biologische diversiteit van de Middellandse Zee; ecosystemen omvatten die specifiek zijn voor het Middellandse Zee-gebied of de habitats van bedreigde soorten; van bijzonder belang zijn voor wetenschappelijk, esthetisch, cultureel of educatief niveau). De regionale waarde is een basisvereiste voor een gebied om te worden opgenomen in de lijst. De volgende criteria moeten gebruikt worden om te evalueren of een gebied van belang is voor de Middellandse Zee:

- unieke karakter (unieke of zeldzame ecosystemen of zeldzame of endemische soorten);
- natuurlijke representativiteit (hoge representatieve ecologische processen, gemeenschaps- of habitattypes of andere natuurlijke kenmerken);
- diversiteit;
- natuurlijkheid (hoge graad van natuurlijkheid als gevolg van het gebrek aan of laag niveau van door de mens veroorzaakte verstoring en degradatie);
- de aanwezigheid van habitats die van belang zijn voor bedreigde of endemische soorten;
- culturele representativiteit (hoge representatieve waarde in verband met het cultureel erfgoed, als gevolg van de aanwezigheid van traditionele activiteiten die geïntegreerd zijn in de natuur en die het welzijn van lokale gemeenschappen ondersteunen[207].

Naast deze criteria zijn er ook nog een aantal kenmerken en factoren die gunstig kunnen zijn voor het opnemen van een gebied in de lijst. Dit is:

- het bestaan van bedreigingen die de ecologische, esthetische of culturele waarde van het gebied kunnen aantasten;
- de actieve deelname van het publiek en in het bijzonder van plaatselijke gemeenschappen, in het proces van planning en beheer van het gebied;
- het bestaan van een orgaan dat het publiek, de professionele, niet-gouvernementele en wetenschappelijke gemeenschap vertegenwoordigt;
- de mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling;
- het bestaan van een plan voor integraal kustzonebeheer voor het gebied[208].

---

[202] Art. 7, § 2, Kingston-Protocol.
[203] Art. 4, Genève-Protocol.
[204] Art. 9, Nairobi-Protocol.
[205] Art. 4, Paipa-Protocol.
[206] Art. 21, Kingston-Protocol.
[207] Bijlage I, B, 2, Barcelona-Protocol.
[208] Bijlage I, B, 4, Barcelona-Protocol.

3.2.3. TERRITORIAAL TOEPASSINGSGEBIED

De UNEP-protocollen verschillen in de uitgestrektheid van hun toepassingsgebied. In het Genève-Protocol kan dit enkel worden toegepast in de territoriale zee en niet in verder gelegen gebieden. Inzake het toepassingsgebied, is het protocol van 1982 weliswaar van toepassing in het Middellandse-Zeegebied, zoals omschreven in art. 1 van het Barcelona-Verdrag[209], maar wordt dit in het protocol beperkt tot de territoriale zee van de verdragspartijen, en kan het tevens wateren omvatten gelegen aan de landwaartse zijde van de basislijn en zich uitstrekken ingeval van waterlopen, tot aan de zoetwatergrens. Het toepassingsgebied voor het protocol mag tevens *wetlands* of kustgebieden omvatten die door de lidstaten werden aangeduid[210].

Deze beperking in het territoriale toepassingsgebied werd ook als een van de zwakheden van het protocol gezien. Aan deze beperking zal worden verholpen door het Barcelona-Protocol van 1995[211]. Dit nieuwe protocol is van toepassing in de hele Middellandse Zee (zoals omschreven in het Verdrag van Barcelona). Dit is met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond; de wateren, de zeebodem en de ondergrond van de landwaartse zijde van de basislijn, en zich uitstrekkend in het geval van rivieren, tot aan de zoetwatergrens en de terrestrische kustgebieden aangeduid door de verdragspartijen, met inbegrip van *wetlands*. De uitbreiding van het protocol tot gebieden voorbij de territoriale zee werd nodig geacht voor de bescherming van trekkende mariene soorten, zoals zeezoogdieren. Deze uitbreiding heeft tot gevolg dat het protocol van toepassing is in gebieden die de status hebben van de volle zee. In tegenstelling tot andere half-ingesloten zeeën, hebben de Middellandse-Zeestaten nog maar weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het instellen van een EEZ. Veel van de maritieme grenzen zijn nog niet afgebakend[212]. Aangezien op dit vlak nog wettelijke evoluties te verwachten zijn, zijn in het protocol twee bepalingen opgenomen die juridische knelpunten als gevolg van de uitbreiding van het toepassingsgebied tot voorbij de territoriale zee moeten vermijden. Er wordt terzake bepaald dat niets in het protocol afbreuk mag doen aan de rechten, de huidige en toekomstige aanspraken of juridische standpunten inzake het internationaal zeerecht, in het bijzonder de status en grootte van mariene gebieden, de delimitatie van deze gebieden, de vrijheid van scheepvaart op de volle zee, het doorvaartrecht in zeestraten gebruikt voor internationale navigatie en het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee, evenals de status en omvang van de rechtsbevoegdheid van kuststaten, vlagstaten en havenstaten. Geen enkele wet of activiteit genomen op grond van dit protocol mag een basis vormen voor het opeisen of betwisten van enige eis inzake nationale soevereiniteit of rechtsbevoegdheid[213]. Een gelijkaardige "*disclaimer*" clausule is terug te vinden in de wetgeving inzake Antarctica[214]. Alhoewel de Middellandse Zee en Antarctica zeer verschillende milieus zijn, zijn er twee gelijkenissen op juridisch vlak: er zijn nog grote delen die de status hebben van volle zee en in beide gevallen bestaan er onopgeloste en moeilijke kwesties inzake rechtsbevoegdheid. Het inlassen van dergelijke clausules heeft volgende onderliggende reden. Enerzijds kan het instellen van een intergouvernementele samenwerking inzake de bescherming van het mariene leefmilieu geen afbreuk doen aan alle juridische vragen van internationaal zeerecht. Anderzijds kan het aannemen van maatregelen nodig voor het behoud van het mariene milieu niet worden

[209] Door de wijzigingen aan het Barcelona-Verdrag in 1995 wordt het toepassingsgebied van dit verdrag uitgebreid tot de mariene interne wateren van de kuststaten. Het verdrag kan ook worden toegepast in kustgebieden zoals door de verdragsstaten gedefinieerd in hun eigen territorium (art. 1, § 2, Verdrag van Barcelona).

[210] Art. 2, Genève-Protocol.

[211] Zie hierover SCOVAZZI, T., *o.c.*, 24-25 (1999).

[212] SCOVAZZI, T., "The Legal Condition of Mediterranean Waters" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (47-54), 53-54. Drie staten hebben een aanvang genomen met de instelling van een EEZ (Marokko, Egypte en Kroatië).

[213] Art. 2, § 2 en 3, Barcelona-Protocol.

[214] Zie infra 3.3.

uitgesteld omwille van het feit dat nog niet alle juridische vragen in verband met het gebied zijn opgelost[215].

Wat het aanwijzen van beschermde gebieden betreft is er in het Barcelona-Protocol een onderscheid voor de beschermde gebieden en de gebieden van de internationale lijst. De speciale beschermde gebieden worden ingesteld door de verdragspartijen in gebieden die vallen onder hun rechtsbevoegdheid of soevereiniteit[216]. De gebieden die op de SPAMI-lijst komen, kunnen worden ingesteld in de mariene of kustzones die onder de soevereiniteit of rechtsbevoegdheid vallen van de verdragspartijen of in zones die zich gedeeltelijk of volledig in de volle zee bevinden[217]. In de andere mariene regio's kunnen de beschermde gebieden worden ingesteld in gebieden waar de verdragspartijen over rechtsbevoegdheid beschikken.

3.2.4. VERPLICHTINGEN TOT BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

De UNEP-protocollen omvatten telkens een lijst van mogelijke maatregelen die de verdragspartijen kunnen nemen met het oog op de bescherming en het beheer van de beschermde gebieden.

Voor de *Middellandse Zee* dienen de verdragspartijen op grond van het Genève-Protocol de nodige actie te ondernemen met het oog op de bescherming van de ingestelde gebieden en indien nodig, het herstel ervan[218]. De maatregelen in de beschermde gebieden kunnen inhouden:

- de organisatie van een planning- en beheerssysteem;
- het verbod op dumping van afval;
- het regelen van de doorvaart van schepen en het stoppen en ankeren ervan;
- het regelen van visserij, jagen en de vangst van dieren en het oogsten van planten;
- het verbod op de vernietiging van plantenleven of dieren en het verbod op de introductie van uitheemse soorten;
- het regelen van elke activiteit die de fauna en flora kunnen verstoren of schaden;
- het regelen van activiteiten die een impact hebben op het profiel van de zeebodem of de exploitatie van de ondergrond van het landgedeelte van het beschermd gebied;
- het regelen van archeologische activiteiten en het wegnemen van archeologische voorwerpen;
- het regelen van de handel in de import en export van dieren en planten en archeologische voorwerpen die het voorwerp van beschermingsmaatregelen uitmaken;
- elke andere maatregel die gericht is op het behoud van de biologische en ecologische processen in de beschermde gebieden.

Bij het nemen van die maatregelen dient het internationaal recht gerespecteerd te worden[219]. De partijen dienen het wetenschappelijk onderzoek in de beschermde gebieden te bevorderen[220]. Bovendien moet ook het publiek worden geïnformeerd over het belang van de beschermde gebieden[221].

Ook in het Barcelona-Protocol wordt een uitgebreide lijst van maatregelen voorzien, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in de speciale beschermde gebieden en de SPAMI-gebieden. De verdragspartijen nemen de nodige beschermingsmaatregelen in de speciale beschermde gebieden, in het bijzonder:

---

[215] SCOVAZZI, T., *o.c.*, 98-99 (1996); SCOVAZZI, T., *o.c.*, 87 (1999).
[216] Art. 5, § 1, Barcelona-Protocol.
[217] Art. 9, § 1, Barcelona-Protocol.
[218] Art. 3, Genève-Protocol.
[219] Art. 7, Genève-Protocol.
[220] Art. 10, Genève-Protocol.
[221] Art. 11, Genève-Protocol.

- het versterken van de toepassing van de andere protocollen bij het verdrag en andere verdragen;
- het verbod op dumpen of lozen van afval en andere stoffen die direct of indirect een schadelijke impact kunnen hebben op de speciale beschermde gebieden;
- het regelen van de doorvaart van schepen en het stoppen en ankeren;
- het regelen van de introductie van niet-inheemse soorten of van genetisch gemodificeerde soorten, en van de introductie of herintroductie van soorten die aanwezig zijn of geweest zijn in de speciale beschermde gebieden;
- het regelen of verbieden van elke activiteit inzake de exploratie of wijziging van de bodem of de exploitatie van de ondergrond van het landgedeelte, de zeebodem of de ondergrond daarvan; het regelen van wetenschappelijke onderzoeksactiviteiten;
- het regelen of verbieden van visserij, jagen, het vangen van dieren of oogsten van planten of de vernietiging ervan, alsook de handel in dieren en planten die voortkomen uit de speciale beschermde gebieden;
- het regelen of, indien nodig, het verbieden van elke activiteit die soorten kunnen schaden of verstoren of die de staat van behoud van ecosystemen of soorten kunnen in gevaar brengen of de natuurlijke of culturele kenmerken van de beschermde gebieden kunnen schaden;
- elke andere maatregel gericht op het behoud van de biologische en ecologische processen en het landschap[222];
- het beheer, de planning, het toezicht en monitoring van de beschermde gebieden. Deze maatregelen omvatten onder meer het opstellen van een beheersplan en monitoring[223].

Eenmaal een gebied is opgenomen in de SPAMI-lijst, komen de verdragspartijen overeen om het bijzonder belang voor de Middellandse Zee van deze gebieden te erkennen en de maatregelen die gelden in de gebieden na te leven en geen activiteiten te ondernemen of toe te laten die tegenstrijdig zijn met de doelstellingen waarvoor de gebieden werden ingesteld[224]. Dit heeft voor gevolg dat de SPAMI-gebieden en de maatregelen die er gelden een *erga omnes* werking hebben voor de verdragspartijen bij het protocol[225]. De verdragspartijen gaan derde staten en internationale organisaties uitnodigen om samen te werken in de implementatie van het protocol[226]. Voorts zullen de verdragspartijen de gepaste maatregelen nemen, in overeenstemming met het internationaal recht, om te verzekeren dat geen activiteiten worden ondernomen die tegenstrijdig zijn met de principes of doelstellingen van het protocol[227].

Voor *Oost-Afrika* dienen de verdragspartijen de nodige maatregelen te nemen, vereist om de behoudsdoelstellingen voor het gebied te bereiken. In art. 10 worden enkele mogelijke maatregelen genoemd (deze zijn vrij gelijkaardig als de maatregelen genoemd in het Genève-Protocol bij het Barcelona-Verdrag). Ook voor de *Caribische regio* worden in het protocol maatregelen omschreven inzake de bescherming van deze gebieden[228] en maatregelen inzake planning en beheersregimes[229].

Voor de *zuidoostelijke Stille Oceaan* is de formulering van de maatregelen enigszins anders. Volgens het Paipa-Protocol dienen de verdragspartijen binnen de beschermde gebieden integrale beheersmaatregelen te nemen. Deze houden in:

- het beheer van fauna en flora in overeenstemming met de specifieke karakteristieken van de beschermde gebieden;

---

[222] Art. 6, Barcelona-Protocol.
[223] Cf. Art. 7, Barcelona-Protocol.
[224] Art. 8, § 3, Barcelona-Protocol.
[225] SCOVAZZI, T., *o.c.*, 99 (1996); SCOVAZZI, T., *o.c.*, 87 (1999).
[226] Art. 28, § 1, Barcelona-Protocol.
[227] Art. 28, § 2, Barcelona-Protocol.
[228] Art. 5, Kingston-Protocol.
[229] Art. 6, Kingston-Protocol.

- het verbod op activiteiten inzake de exploratie en minerale exploitatie van de bodem en ondergrond;
- het regelen van alle wetenschappelijke, archeologische en toeristenactiviteiten in het gebied;
- het regelen van alle handel die de fauna en flora en hun habitats in het gebied kunnen beïnvloeden;
- in het algemeen het verbieden van elke activiteit die resulteert in schadelijke effecten op soorten, ecosystemen of biologische processen of op hun karakter als nationaal, wetenschappelijk, ecologisch, economisch, historisch, cultureel, archeologisch of toeristisch belang[230].

Voorts voorziet het protocol nog expliciet in maatregelen inzake verontreiniging. De verdragspartijen dienen elke maatregel te nemen om milieuschade, met inbegrip van verontreiniging, te vermijden, te verminderen en te controleren, afkomstig van elke bron en activiteit. Deze maatregelen zijn er onder meer op gericht het dumpen van toxische, gevaarlijke of schadelijke stoffen afkomstig van het vasteland te verbieden. Voorts moeten de maatregelen erop gericht zijn om in de grootst mogelijke mate verontreiniging door schepen te vermijden, te verminderen en te controleren. Dit omvat ook preventieve maatregelen tegen accidentele verontreiniging en het nemen van noodmaatregelen, evenals het vermijden van dumping. Andere maatregelen houden in, het vermijden, verminderen en controleren van het transport van gevaarlijke stoffen, de introductie van uitheemse soorten en andere daden die milieuschade kunnen veroorzaken[231]. Voorts moet een milieueffectbeoordeling worden uitgevoerd voor elke activiteit die kan resulteren in schadelijke effecten op de beschermde gebieden[232]. De verdragspartijen moeten er voorts nog op toezien dat de bepalingen van het protocol worden nageleefd en wettelijke en administratieve maatregelen aannemen met het oog op het verminderen of bestraffen van elke daad die een inbreuk betekent op deze bepalingen[233].

3.2.5. VERLIES VAN DE STATUS ALS BESCHERMD GEBIED

Doorgaans wordt in de UNEP-protocollen ook een bepaling opgenomen over de verandering in de beschermingsstatus van het gebied. Voor de *Middellandse Zee* bepaalt het Genève-Protocol dat een verandering in de begrenzing van het beschermd gebied of van de wettelijke status ervan of het opheffen van een deel of het geheel van het beschermd gebied niet kan, tenzij een gelijkaardige procedure wordt gevolgd die werd vereist voor het aanwijzen van een beschermd gebied[234]. Het Barcelona-Protocol beperkt ook de *mogelijkheden tot het veranderen van de status van de internationale beschermde gebieden*. Een verandering in de delimitatie of wettelijke status van de SPAMI-gebieden of het opheffen van een deel of het volledige gebied kan niet worden beslist, tenzij er een serieuze reden is om dit te doen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak om het milieu te beschermen en de verplichtingen vastgesteld in het protocol. Een procedure die gelijkaardig is voor het aanwijzen van een SPAMI-gebied en het opnemen in de lijst moet worden waargenomen[235].

Voor de beschermde gebieden in de *Oost-Afrikaanse regio* kan de status van een beschermd gebied maar worden gewijzigd omwille van belangrijke redenen[236]. Ook voor de beschermde gebieden die worden aangewezen krachtens het Kingston-Protocol voor de

[230] Art. 5, Paipa-Protocol.
[231] Art. 7, Paipa-Protocol.
[232] Art. 8, Paipa-Protocol.
[233] Art. 13, Paipa-Protocol.
[234] Art. 16, Genève-Protocol.
[235] Art. 10, Barcelona-Protocol.
[236] Art. 20, Nairobi-Protocol.

Caribische regio mag een verandering van de wettelijke status maar gebeuren omwille van belangrijke redenen en na notificatie aan de UNEP[237].

3.3. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN ANTARCTICA[238]

In het Antarctica-Verdrag zelf wordt niets gezegd over gebiedsbescherming, maar wordt wel vastgelegd dat de verdragssluitende partijen maatregelen kunnen nemen inzake de bescherming en het behoud van de fauna en de flora van het Zuidpoolgebied[239]. Deze bepaling vormde de basis voor het nemen van aanbevelingen door de verdragspartijen. Voor gebiedsbescherming zijn de aanbevelingen van 1964 van belang (*Overeengekomen maatregelen tot bescherming van de fauna en flora van Antarctica*[240]). *Door deze maatregelen wordt het gehele gebied als bijzonder behoudsgebied verklaard* (*special conservation area*). Door deze aanbevelingen worden een *aantal gebieden van bijzonder ecologisch belang* beschermd. Daarnaast zijn ook nog andere beschermde gebieden ingesteld door aanbevelingen van de verdragspartijen. In het totaal werd een 20-tal beschermde gebieden aangewezen, evenals 39 gebieden van bijzonder wetenschappelijk belang. De meeste daarvan zijn aangeduid in de kustzonegebieden en de gebieden waar er menselijke activiteiten plaatsvinden, zoals rond onderzoeksstations. In het mariene milieu zijn er nog geen beschermde gebieden aangeduid en maar 2 gebieden van bijzonder wetenschappelijk belang[241]. Alhoewel de aangeduide bijzondere beschermde gebieden weliswaar vrijwel ongewijzigd zijn sinds hun aanwijzing in 1966, zijn er toch flagrante schendingen geweest inzake de bescherming ervan. In 1989 werden ook nog aanbevelingen aangenomen waarbij beheersplannen werden ingesteld voor de speciale beschermde gebieden[242]. Het nadeel van de aanbevelingen is dat deze niet echt bindend zijn, tenzij deze zijn opgenomen in de nationale wetgeving. Aan deze nadelen werd ten dele verholpen door het bindend protocol van 1991.

De maatregelen inzake gebiedsbescherming in Antarctica werden in België uitgevoerd door de Wet betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied van 1978[243]. Luidens deze wet kunnen door de Koning de gebieden van buitengewoon wetenschappelijk belang als speciale beschermde gebieden worden aangeduid[244]. Aangezien Antarctica een gebied is dat niet behoort tot de nationale soevereiniteit gelden deze bepalingen enkel ten aanzien van de eigen onderdanen. In deze speciale beschermde gebieden gelden verbodsbepalingen en worden vergunningen vereist voor bepaalde activiteiten. Zo is het verboden om inheemse planten weg te nemen zonder vergunning en zich per voertuig te verplaatsen[245]. Vergunningen mogen slechts worden verleend op voorwaarde dat ze worden afgegeven voor een dringend wetenschappelijk doel dat elders dan in het speciale beschermde gebied niet kan worden nagestreefd en dat zij het in het gebied bestaande natuurlijke ecologische stelsel niet in gevaar brengen[246]. Deze laatste bepaling geldt evenzeer voor vergunningen inzake de fauna[247].

---

[237] Art. 15, Kingston-Protocol.
[238] Zie hierover MARKS CLARK, B. en PERRY, K., "The Protection of Special Areas in Antarctica" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 293-318.
[239] Art. IX, f, Antarctica-Verdrag.
[240] Agreed measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora, Brussel, 13 juni 1964.
[241] MARKS CLARK, B. en PERRY, K., *o.c.*, 308 (1996).
[242] Zie over de overeengekomen maatregelen: REDGWELL, C., "The Protection of the Antarctic Environment and the Ecosystem Approach" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, (109-128), 114-116.
[243] Wet van 12 januari 1978 betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied, *BS* 19 september 1978; gewijzigd door de Wet van 23 oktober 1989, *BS* 20 januari 1990 (voortaan verwijzing als Wet Zuidpoolgebied).
[244] Art. 5, § 1, Wet Zuidpoolgebied.
[245] Art. 5, § 2, Wet Zuidpoolgebied.
[246] Art. 5, § 3, Wet Zuidpoolgebied.
[247] Cf. art. 3, Wet Zuidpoolgebied.

Meer expliciete bepalingen inzake gebiedsbescherming zijn er in de latere Antarctica-overeenkomsten en protocollen. In de *Overeenkomst van 1972 inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica* worden in de bijlage bij de overeenkomst drie zeehondenreservaten ingesteld, waarin het verboden is zeehonden te doden of te vangen. Deze reservaten zijn voortplantingsgebieden of gebieden waar aan langlopend wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan[248]. In de *Overeenkomst van 1980 inzake de instandhouding van de levende rijkdommen van de Antarctische wateren* is één van de mogelijke maatregelen het vaststellen van voorschriften met betrekking tot het openen en sluiten van gebieden en deelgebieden voor wetenschappelijk onderzoek of voor de instandhouding, met inbegrip van speciale gebieden voor bescherming en wetenschappelijk onderzoek[249].

De eigenlijke bescherming van gebieden wordt wettelijk vastgelegd in het Protocol inzake milieubescherming van 1991. In het protocol zelf zijn al enkele bepalingen opgenomen die van belang zijn voor gebiedsbescherming. *Door dit protocol wordt Antarctica aangewezen als natuurreservaat, ten dienste van vrede en wetenschap*[250]. In het protocol worden de milieubeginselen vastgelegd die gelden bij het uitoefenen van activiteiten in Antarctica. Zo moeten activiteiten worden uitgevoerd op een manier waardoor, onder meer, de aantasting van of het wezenlijk gevaar voor gebieden van biologisch, wetenschappelijk, historisch of esthetisch belang of van belang als wildernis wordt vermeden[251]. Tot de taken van de Commissie voor milieubescherming behoren onder meer adviesverlening inzake de werking en verdere ontwikkeling van het Antarctisch systeem van beschermde gebieden[252].

De meer gedetailleerde bepalingen inzake beschermde gebieden zijn vervat in Bijlage 5 inzake bescherming en beheer van gebieden. In de laatste bijlage worden de vroeger genomen maatregelen inzake gebiedsbescherming verdragsrechtelijk vastgelegd. Elk gebied, met inbegrip van elk zeegebied, kan worden aangewezen als speciaal beschermd Antarctisch gebied of speciaal beheerd Antarctisch gebied. In de gebieden worden activiteiten verboden, aan beperkingen onderworpen of beheerd in overeenstemming met de beheersplannen.

Alhoewel Antarctica in zijn geheel als natuurreservaat wordt aangeduid, zijn er nog gebieden die een striktere bescherming krijgen door als beschermd gebied te worden aangeduid. Er worden twee categorieën beschermde gebieden onderscheiden. Een *speciaal beschermd Antarctisch gebied* wordt aangewezen ter bescherming van opmerkelijke ecologische, wetenschappelijke, historische of esthetische waarden of de waarde als wildernis, of een combinatie daarvan, of lopend of gepland wetenschappelijk onderzoek[253]. Er wordt in de bijlage ook aangegeven welke gebieden in aanmerking komen om te worden aangeduid als speciaal beschermd gebied. Dit zijn:

- ongerepte gebieden die zijn behoed voor menselijk ingrijpen, zodat toekomstige vergelijkingen mogelijk zijn met plaatsen die zijn aangetast door menselijke activiteiten;
- representatieve voorbeelden van belangrijke ecosystemen op het land en mariene ecosystemen;
- gebieden met belangrijke of ongewone verzamelingen van soorten, met inbegrip van grote kolonies broedende inheemse vogels of zoogdieren;
- de hoofdvindplaats of enige bekende habitat van een soort;
- gebieden die van bijzonder belang zijn voor lopend of gepland wetenschappelijk onderzoek;
- voorbeelden van bijzondere geologische, glaciologische of geomorfologische kenmerken; gebieden van bijzondere esthetische waarde en waarde als wildernis;

[248] Bijlage, 5, Overeenkomst zeehonden Antarctica.
[249] Art. IX, § 2, g, CCAMLR-Verdrag.
[250] Art. 2, Protocol milieubescherming Antarctica.
[251] Art. 3, § 2, b, vi, Protocol milieubescherming Antarctica.
[252] Art. 12, § 1, g, Protocol milieubescherming Antarctica.
[253] Art. 3, § 1, Protocol milieubescherming Antarctica.

- plaatsen of monumenten met een erkende historische waarde;
- alle andere in aanmerking komende gebieden voor de bescherming in art. 3, § 1 bedoelde waarden[254].

De gebieden die voor het protocol reeds waren aangewezen als speciale beschermde gebieden of als terrein van bijzonder wetenschappelijk belang, worden aangewezen als speciaal beschermd gebied onder het protocol. De toegang tot de speciaal beschermde gebieden is verboden, tenzij met een vergunning. Elke partij wijst een autoriteit aan die bevoegd is voor het afleveren van vergunningen voor de toegang tot het gebied of het ondernemen van activiteiten in een speciaal beschermd gebied, in overeenstemming met de voorschriften van het beheersplan voor dat gebied [255].

De *speciaal beheerde Antarctische gebieden* zijn de tweede categorie van beschermde gebieden. Deze worden aangewezen ter ondersteuning van de planning of coördinatie van activiteiten, ter vermijding van mogelijke conflicten, ter verbetering van de samenwerking tussen partijen of ter beperking van de milieueffecten. Deze gebieden kunnen gebieden omvatten waarin activiteiten risico's van wederzijdse verstoring of cumulatieve milieueffecten inhouden en plaatsen of monumenten met een erkende historische waarde. Voor de toegang tot de speciaal beheerde gebieden, is in tegenstelling tot de speciale beschermde gebieden, geen vergunning vereist. Een speciaal beheerd gebied kan wel een speciaal beschermd gebied omvatten waarin de toegang is verboden[256].

De aanwijzing van de speciale beschermde of beheerde gebieden gebeurt door het indienen van een ontwerpbeheersplan bij de Consultatieve Vergadering van het Antarctica-Verdrag. Het indienen van een dergelijk plan kan gebeuren door elke verdragspartij, de Commissie voor milieubescherming, de Wetenschappelijke commissie voor onderzoek op Antarctica en de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren. Het voorgedragen gebied moet van voldoende omvang zijn om de waarden te kunnen beschermen waarvoor speciale bescherming of beheer is vereist. In de bijlage wordt tevens aangegeven welke gegevens het ontwerpplan moeten omvatten (te beschermen waarde, doelstelling, beheersactiviteiten, omschrijving van het gebied enz.)[257]. De ontwerpbeheersplannen gaan vooraf voor advies naar de Commissie voor milieubescherming, evenals naar de Wetenschappelijke commissie voor onderzoek op Antarctica en de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkommen in de Antarctische wateren. Het goedkeuren van een ontwerpbeheersplan gebeurt door de Consultatieve Vergadering. Het aanwijzen van een zeegebied als speciaal beschermd of beheerd gebied kan alleen mits voorafgaande goedkeuring door de Commissie voor de instandhouding van de levende rijdkommen in de Antarctische wateren. Een aanwijzing als speciaal beschermd of beheerd gebied is normaal gezien voor onbepaalde duur, tenzij anders aangegeven in het beheersplan[258].

Behalve de speciale beschermde of beheerde gebieden, is er ook een lijst van historische plaatsen en historische monumenten. Plaatsen of monumenten met een erkende historische waarde die zijn aangewezen als speciaal beschermd of beheerd gebied of binnen deze gebieden gelegen zijn, worden op deze lijst geplaatst. Daarnaast kunnen ook andere plaatsen of monumenten met historische waarde, die nog niet zijn aangewezen of gelegen zijn binnen speciale beschermde of beheerde gebieden, worden opgenomen in de lijst. De historische plaatsen of monumenten die voor de totstandkoming van het protocol reeds werden aangewezen, worden automatisch op de lijst geplaatst. De op de lijst geplaatste

[254] Art. 3, § 2, Protocol milieubescherming Antarctica.
[255] Art. 7, Protocol milieubescherming Antarctica.
[256] Art. 4, Protocol milieubescherming Antarctica.
[257] Art. 5, Protocol milieubescherming Antarctica.
[258] Art. 6, Protocol milieubescherming Antarctica.

historische plaatsen of monumenten mogen niet worden beschadigd, verwijderd of vernietigd[259].

Bijlage V over beschermde gebieden bij het Protocol inzake milieubescherming is nog niet in werking getreden. De verdragspartijen hebben wel afgesproken te handelen alsof het reeds in werking is. Er is echter nog niet veel vooruitgang gemaakt in het aanduiden van bijkomende beschermde gebieden[260].

4. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden gericht op de beperking van de scheepvaart

4.1. Omschrijving

Aangezien scheepvaart één van de belangrijkste gebruiksfuncties is in zee en de gevolgen van accidentele of operationele verontreiniging voor de natuurwaarden aanzienlijk kunnen zijn, is er internationale wetgeving uitgevaardigd waarbij in bepaalde kwetsbare gebieden strengere voorschriften voor de scheepvaart worden opgelegd[261]. Het aanwijzen van beschermde gebieden met beperkingen voor de scheepvaart in het internationaal recht heeft betrekking op zowel gebieden die gelegen zijn binnen de rechtsbevoegdheid van staten als daarbuiten (volle zee).

4.2. Bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag[262]

Een *bijzonder gebied (special area) onder het MARPOL-Verdrag* is een marien gebied waar omwille van algemeen aanvaarde technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische toestand en met betrekking tot het speciale karakter van het scheepvaartverkeer, het nemen van bijzondere verplichte methoden voor de preventie van mariene verontreiniging door olie, vloeibare stoffen of vuilnis is vereist[263].

Het gevolg van de aanduiding van een gebied als bijzonder gebied is dat er stringentere regelen gelden inzake verontreiniging door schepen: de lozingsvereisten zijn strikter voor schepen die door het gebied varen. In één gebied, met name Antarctica, is de lozing van olie of oliemengsels volledig verboden (nul-lozing). Deze striktere bepalingen zijn vastgelegd in de desbetreffende bepalingen van het verdrag. Dit betekent dat de kuststaat geen additionele bevoegdheden krijgt voor het nemen van maatregelen ingeval een gebied is ingesteld als bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag, dit in tegenstelling tot een bijzonder gebied onder art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag[264].

De criteria voor de aanduiding van een gebied als bijzonder gebied worden omschreven in IMO-Resolutie A.720 (17) (*Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas*) en zijn in drie groepen onder te verdelen:

---

[259] Art. 8, Protocol milieubescherming Antarctica.

[260] MARKS CLARK, B. en PERRY, K., *o.c.*, 308 (1996).

[261] Zie hierover MAES, F., *De bescherming van de Noordzee tegen verontreinging door de koopvaardijscheepvaart. Internationale rechten en verplichtingen van staten, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk*, doctoraal proefschrift, Universiteit Gent, 1996, (665 p.), 570-585; MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 400-411 (1997).

[262] Het MARPOL-Verdrag werd in België goedgekeurd door de Wet van 17 januari 1984, *BS* 24 mei 1984; uitgevoerd door de Wet van 6 april 1996 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, *BS* 27 juni 1995.

[263] Zie IMO-Resolutie A. 720 (17) 338, zie ook Voorschrift 1, 10, Bijlage I, Voorschrift 1, 7, Bijlage II en Voorschrift 1, 3, Bijlage V, MARPOL-Verdrag.

[264] MERIALDI, A., "Legal Restraints on Navigation in Marine Specially Protected Areas" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (29-43), 31; zie infra 4.4. over art. 211, § 6, Zeerechtverdrag.

- *oceanografische condities*: voorwaarden die concentratie of retentie van schadelijke stoffen in het water of sedimenten tot gevolg hebben, zoals bepaalde stromingspatronen, temperatuur, stratificatie van de saliniteit;
- *ecologische voorwaarden*: voorwaarden die aantonen dat de bescherming van een gebied tegen schadelijke stoffen nodig is voor het behoud van: bedreigde mariene soorten; gebieden met een hoge natuurlijke productiviteit; broedgebieden en kinderkamers voor belangrijke mariene soorten en gebieden die een trekroute zijn voor zeevogels en zeezoogdieren; kwetsbare ecosystemen zoals koraalriffen en waterrijke gebieden; en kritische habitats voor mariene rijkdommen en/of gebieden van belang voor het ondersteunen van *large marine ecosystems*.
- *scheepvaarttraffieken-kenmerken*: het gebied wordt gebruikt door schepen in die mate dat de lozing van schadelijke stoffen door schepen, in overeenstemming met de MARPOL-vereisten, andere dan die van toepassing in bijzondere gebieden, onaanvaardbaar zijn in het licht van de oceanografische en ecologische kenmerken[265].

De aanduiding van een gebied als bijzonder gebied vereist dat aan elementen van de drie groepen van criteria wordt voldaan. Telkens één van de voorwaarden in elke categorie kan volstaan. Het kan echter ook mogelijk zijn om nog andere voorwaarden in overweging te nemen, bijvoorbeeld de mate waarin een gebied ook wordt beïnvloed door niet-zeegebonden vormen van verontreiniging, zoals verontreiniging afkomstig van het vasteland.

Door de vereiste criteria en de omschrijving van een bijzonder gebied, zal een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag een omvangrijk gebied bestrijken. Tot nu toe zijn alle ingestelde bijzondere gebieden gesloten of semi-gesloten zeeën, met uitzondering van Antarctica. Als gevolg van deze voorwaarden voor de aanwijzing van een gebied als bijzonder gebied, kon bijvoorbeeld de Waddenzee niet worden erkend als bijzonder gebied, aangezien dit oceanografisch en ecologisch deel uitmaakt van de Noordzee[266].

De aanduiding van de bijzondere gebieden kan betrekking hebben op het lozen van de stoffen van Bijlage I (olie), Bijlage II (schadelijke vloeistoffen in bulk) en Bijlage V (scheepsvuilnis). Voorbeelden van ingestelde bijzondere gebieden[267] zijn, onder *Bijlage I*, de Middellandse Zee, de Baltische Zee, de Zwarte Zee, de Rode Zee, de Golf van Aden, de Perzische Golf en het Antarctisch gebied[268]. De noordwestelijke Europese wateren zijn door het Marine Environment Protection Committee van de IMO eveneens als bijzonder gebied onder Bijlage I ingesteld in september 1997 (met ingang van 1 augustus 1999). Dit gebied omvat de Noordzee, de Ierse zee, de Keltische Zee, het Kanaal en een deel van de noordoostelijke Atlantische Oceaan ten westen van Ierland[269]. De aanduiding van een gebied als bijzonder gebied onder Bijlage I heeft voor gevolg dat lozingen in zee van olie of oliemengsels van elke olietanker en van schepen van meer dan 400 BT verboden is[270]. Voorts moeten de verdragspartijen van het betrokken gebied voorzien in voldoende opvangfaciliteiten voor de ontvangst van ballast- en tankwaswater[271].

Onder *Bijlage II* zijn de Baltische en de Zwarte Zee opgenomen als bijzonder gebied. De Middellandse Zee, de Baltische Zee, de Zwarte Zee, de Rode Zee, de Golf van Aden, de Perzische Golf, de Noordzee, Antarctica en de Caribische Zee werden aangeduid als

---

[265] IMO-Resolutie A.720 (17), 2.4.; zie ook WONHAM, J., "Special Areas and Particularly Sensitive Areas" in FABBRI, P. (Ed.), *Ocean Management in Global Change*, Londen, Elsevier Applied Science, 1992, (361-380), 367.

[266] IMO-Resolutie A.720 (17), 2.1.2. en tabel 3; zie ook MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 403-404 (1997).

[267] Zie ook KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 38 (tabel S5) (1995).

[268] Cf. voorschrift 10, Bijlage I, MARPOL-Verdrag.

[269] *IMO News*, 6-7 (1998/2).

[270] Voorschrift 9, Bijlage I, MARPOL-Verdrag.

[271] Voorschrift 12, Bijlage I, MARPOL-Verdrag. Voor een volledig overzicht van de beschermende maatregelen binnen bijzondere gebieden, zie IMO-Resolutie A.720 (17), 2.2.

bijzonder gebied onder *Bijlage V*. Ondanks het feit dat de Noordzee een bijzonder gebied onder Bijlage V is sinds 1991, wijst onderzoek naar afval aangespoeld op de kusten erop, dat de stringentere bepalingen niet werken. Het opsporen van illegale lozingen op zee is vrijwel onmogelijk[272].

Het voorstel tot aanwijzen van een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag gebeurt door de betrokken kuststaten. De kuststaten dienen een voorstel tot aanduiding in bij het Marine Environmental Protection Committee van de IMO. Het erkennen van een gebied als bijzonder gebied gebeurt door de betrokken bijlage van het MARPOL-Verdrag te amenderen[273].

4.3. Bijzonder gevoelige zeegebieden onder IMO

Een *bijzonder gevoelige zeegebied* (*particularly sensitive sea area* - PSSA) is een gebied dat speciale bescherming behoeft door middel van actie door de IMO, omwille van het belang van ecologische, socio-economische of wetenschappelijke redenen en dat kwetsbaar kan zijn voor schade veroorzaakt door maritieme activiteiten. De aanduiding van een bijzonder gevoelig zeegebied is, in tegenstelling tot een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag, niet gebaseerd op een formele verdragstekst. *De richtlijnen voor het aanwijzen van een bijzonder gevoelig zeegebied zijn vastgelegd in IMO-Resolutie A.720 (17) van 6 november 1991.*

In tegenstelling tot de bijzondere gebieden onder MARPOL, waarbij een groot gebied is vereist, zijn er geen vereisten voor de grootte van een PSSA. In principe kan elk gebied als bijzonder gevoelig zeegebied worden aangeduid. De *criteria voor de aanduiding* van een PSSA zijn tevens minder stringent dan die voor een bijzonder gebied. Een aanduiding van een gebied als PSSA, moet voldoen aan één van volgende criteria[274]:

- ecologische criteria (uniciteit, afhankelijkheid, representativiteit, diversiteit, productiviteit, natuurlijkheid, integriteit, kwetsbaarheid);
- sociale, culturele en economische criteria (economische voordelen door het gebruik van levende mariene rijkdommen, van belang voor recreatie en toerisme, menselijke afhankelijkheid van het gebied);
- wetenschappelijke en educatieve criteria (hoge wetenschappelijke waarde, geschikte basisvoorwaarden voor biota of milieukenmerken, van belang voor educatie, historisch en/of archeologisch belang).

Het volstaat dat aan één van die criteria wordt voldaan (er hoeft dus niet een criteria per categorie te zijn, zoals het geval met de criteria voor de bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag).

De criteria hebben betrekking op bijzondere gevoelige zeegebieden zowel binnen als buiten de territoriale zee. Ze kunnen worden gebruikt door de IMO om bijzonder gevoelige zeegebieden buiten de territoriale zee te identificeren en ze kunnen ook worden gehanteerd door nationale overheden met het oog op het identificeren van bijzonder gevoelige zeegebieden binnen hun territoriale zee[275].

De aanduiding van een gebied als PSSA laat toe dat speciaal beschermende maatregelen worden genomen, zoals voorzien door de IMO-richtlijnen van Resolutie A.720 (17). Deze maatregelen kunnen zijn:

- de aanduiding van het gebied als bijzonder gebied onder MARPOL;

---

[272] WWF, *Marine Update* nr. 22 (mei 1995).
[273] Voor de procedure voor het instellen van een bijzonder gebied, zie IMO-Resolutie A.720 (17), 2.3.
[274] IMO-Resolutie A.720 (17), 3.3.
[275] IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.3.3.

- het nemen van routeringsmaatregelen (met inbegrip van de aanduiding van het gebied als te vermijden gebied - *area to be avoided*[276]); en
- het nemen van andere maatregelen; zoals het instellen van een verkeersbegeleidingssysteem (*vessel traffic service*)[277].

Het grote verschil tussen de aanduiding van een gebied als bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag en de aanduiding als PSSA is, dat de aanduiding van een gebied als bijzonder gebied een bijkomende bescherming geeft aan dit gebied (strengere lozingsnormen). De aanduiding van een gebied als PSSA is niets meer dan een kwalificatie en een basis waarop beschermingsmaatregelen kunnen worden genomen door bestaande IMO-maatregelen[278]. Vooral de eerste twee soorten maatregelen (lozingsnormen en routeringsmaatregelen) zijn reeds voorzien in andere verdragen en vereisen eigenlijk niet de aanwijzing van een gebied als PSSA. Het aanwenden van de derde soort maatregelen (verplichte beloodsing- en verkeersbegeleidingssystemen, maar ook andere maatregelen) kan wellicht een betere argumentatie zijn voor het aanwijzen van een PSSA. Het verplicht stellen van beloodsing in het Great Barrier Reef Marine Park was bijvoorbeeld een gevolg van de aanduiding van het gebied als PSSA. Door het aanwijzen van een PSSA kan het mogelijk zijn om maatregelen te nemen die niet zijn voorzien in andere IMO-verdragen of algemeen aanvaard zijn[279]. Het aanwijzen van een gebied als PSSA heeft dus geen rechtstreekse juridische gevolgen. Het is veeleer bedoeld als argumentatieconcept, waardoor bijkomende argumentatie wordt geleverd voor het nemen van scheepsrouteringsmaatregelen uit het oogpunt van milieuoverwegingen (en niet zozeer uit veiligheidsoverwegingen)[280]. De toegevoegde waarde van het concept van een PPSA is de holistische benadering, waarbij verschillende maatregelen kunnen worden voorgesteld binnen een kader, als alternatief om alle maatregelen afzonderlijk te nemen[281].

Een voorstel tot aanduiding van een gebied als PSSA wordt overgemaakt aan het Marine Environment Protection Committee (MEPC) van de IMO. Ingeval het een gebied betreft dat valt binnen de rechtsbevoegdheid van meer dan één staat, moet eerst een overeenkomst worden bereikt daarover tussen de desbetreffende staten. De MEPC beslist over het aanwijzen van een gebied als PSSA[282].

Er zijn nog maar twee gebieden aangeduid als PSSA, het Great Barrier Reef en de Sabana-Camagüey archipel in Cuba. De Capricorn Sectie van het Great Barrier Reef was reeds aangeduid als te vermijden gebied (*area to be avoided*). In 1990 werd het Great Barrier Reef als PSSA erkend door de Marine Environmental Protection Committee[283] en er werd beloodsing aanbevolen[284]. Australië heeft sindsdien wetgeving uitgevaardigd waardoor beloodsing verplicht werd gesteld[285]. Sinds de IMO-richtlijnen van 1991 met betrekking tot de aanduiding van een gebied als PSSA, is er echter geen verdere vooruitgang geboekt[286]. De

---

[276] Zie infra 4.5.
[277] Voor een overzicht van de mogelijke maatregelen binnen een PSSA, zie IMO-Resolutie A.720 (17), 3.1. en tabel 8.
[278] PEET, G., *o.c.*, 469-470 (1994).
[279] MERIALDI, A., *o.c.*, 37 (1999).
[280] Zie ook MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 407-408 (1997).
[281] BLANCO-BAZAN, A., "The IMO Guidelines on Particular Sensitive Sea Areas (PSSAs). Their Possible Application to the Protection of Underwater Cultural Heritage", *MP* (343-349) 347 (1996).
[282] Cf. punt 3.2. van IMO-Resolutie A.720 (17).
[283] Resolutie MEPC. 44(30) van 16 november 1990.
[284] Resolutie MEPC.45(30) van 16 november 1990.
[285] Op 1 oktober 1991 werden amendementen aan de Great Barrier Reef Marine Park Act van kracht, waardoor bepaalde categorieën van schepen verplicht worden een loods aan boord te nemen voor de scheepvaart door twee specifieke gebieden. Zie hierover OTTESEN, P. *et al.*, *o.c.*, 507-522 (1994); WONHAM, J., *o.c.*, 373-375 (1992).
[286] PEET, G., *o.c.*, (469-506), 501 (1994).

aanduiding van het tweede bijzonder gevoelig zeegebied, de Sabana-Camagüey Archipel, gebeurde pas in 1997[287].

Er zijn duidelijk een aantal knelpunten bij het concept van de bijzonder gevoelige zeegebieden. De procedure voor het aanwijzen van een dergelijk gebied is onvoldoende uitgewerkt. Er is een gebrek aan duidelijkheid over de toegevoegde waarde van een PSSA. Een ander minpunt is het slechts geringe gebruik dat werd gemaakt van het concept: er werden maar twee gebieden ingesteld sinds de uitwerking van de Resolutie in 1991. Er wordt dan ook onderzocht in hoever de noodzaak bestaat tot het amenderen van de PSSA-richtlijnen[288].

4.4. Bijzondere gebieden onder het Zeerechtverdrag

Het recht voor een kuststaat om in de exclusieve economische zone bijzondere maatregelen te nemen met het oog op de verontreiniging door de scheepvaart wordt erkend in het Zeerechtverdrag. Het uitoefenen van dat recht wordt afhankelijk gesteld van de erkenning door de IMO van een duidelijk omschreven gebied als een gebied waarvoor bijzondere beschermingsmaatregelen zijn vereist. *Art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag biedt de mogelijkheid tot het aanduiden van een gebied als kwetsbaar gebied*, voor gebieden gelegen binnen de EEZ. Indien omwille van erkende technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in het gebied, en het gebruik of de bescherming van de rijkdommen daarvan en het speciale karakter van het verkeer daarin, de aanneming van bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen is vereist, dan kan de kuststaat voor dat gebied aan IMO een mededeling richten. IMO beslist of het gebied aan de hierboven vermelde eisen voldoet. In dat geval kan de kuststaat wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering of bestrijding van verontreiniging door schepen, met toepassing van de internationale regels of normen of gebruiken bij de navigatie die via IMO van toepassing zijn verklaard op bijzondere gebieden[289]. Indien de kuststaat van plan is aanvullende wetten en voorschriften aan te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, dienen zij tevens IMO daarvan in kennis te stellen. De aanvullende wetten kunnen betrekking hebben op lozingen of gebruiken bij navigatie, maar mogen geen andere normen inzake ontwerp, constructie, bemanning of uitrusting opleggen dan de algemene aanvaarde internationale regels en normen[290]. De aanduiding van een gebied als bijzonder gebied onder het Zeerechtverdrag gebeurt dus wel na initiatief van de kuststaat, maar de erkenning zelf gebeurt door de IMO.

Zoals er al werd op gewezen, kunnen ook op grond van het MARPOL-Verdrag bijzondere gebieden worden ingesteld, waar strengere regels worden opgelegd aan de scheepvaart. De maatregelen die gelden in het bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag zijn vastgelegd in het verdrag zelf en zijn beperkt tot lozingsmaatregelen. In het geval een kwetsbaar gebied wordt ingesteld in de EEZ op basis van art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag, kan de kuststaat twee soorten maatregelen nemen:

- ten eerste, kan de kuststaat maatregelen nemen, voorzien in art. 211, § 6, a, waarbij de kuststaat wetten en voorschriften kan aannemen voor de voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, met toepassing van de internationale regels en normen of gebruiken bij de navigatie die door de IMO van toepassing zijn verklaard op bijzondere gebieden. Er wordt algemeen aanvaard dat met deze omschrijving de bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag wordt bedoeld. Dit heeft dus tot gevolg dat een kuststaat de standaarden die gelden voor bijzondere gebieden onder het

[287] Zie hierover GJERDE, K. en PULLEN, S., "Cuba's Sabana-Camaguey Archipelago: The Second Internationally Recognised Particularly Sensitive Sea Area", *IJMCL* 246-262 (1998); *IMO News* 7 (1997/4).
[288] GJERDE, K. en PULLEN, S., *o.c.*, 251-253 (1998).
[289] Art. 211, § 6, a, Zeerechtverdrag.
[290] Art. 211, § 6, c, Zeerechtverdrag.

MARPOL-Verdrag tevens kan doen gelden binnen de bijzondere gebieden aangeduid op grond van art. 211, ook al is dit gebied geen bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag[291]. De maatregelen voorzien in art. 211, § 6, a worden pas van kracht voor vreemde schepen 15 maanden na indiening van de mededeling bij de IMO[292];

- ten tweede, kunnen de kuststaten op grond van art. 211, § 6, c aanvullende voorstellen doen voor het nemen van specifieke maatregelen ten aanzien van de scheepvaart. Deze moeten niet beperkt zijn tot lozingsvereisten, maar kunnen ook betrekking hebben op gebruiken bij de navigatie. Ze kunnen echter geen normen opleggen inzake ontwerp, constructie, bemanning of uitrusting dan de algemene aanvaarde internationale regels en normen[293]. De maatregelen die door de kuststaten worden voorgesteld in een bijzonder gebied onder art. 211, § 6, c moeten aan de IMO worden meegedeeld en worden pas van toepassing 15 maanden na de indiening van de mededeling en op voorwaarde dat de IMO daarmee instemt 12 maanden na de indiening[294].

Bij een vergelijking tussen de bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag en de kwetsbare gebieden onder art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag, kan de toepassing van deze laatste ruimer worden gezien dan het concept van een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag, door het feit dat art. 211, § 6, a melding maakt van de bescherming van de rijkdommen. Het aanwijzen van een bijzonder gebied onder art. 211, § 6 heeft dan weer enkel betrekking op de exclusieve economische zone en niet op de territoriale zee of volle zee. In dat opzicht is het beperkter dan de bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag of de bijzonder gevoelige zeegebieden.

De procedure voor het aanduiden van een bijzonder gebied onder art. 211, § 6 is nog onduidelijk. Alhoewel in Resolutie A. 720 (17) een procedure werd uitgewerkt voor het aanvaarden van de IMO van bijzonder gevoelige zeegebieden (PSSA's), omvat deze procedure bijkomende voorwaarden, zoals economische en sociale criteria, die niet terug te vinden zijn in art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag[295].

De mogelijkheid geboden door art. 211, § 6 heeft nog geen praktische toepassingen tot zover. Een verklaring hiervoor kan liggen bij de complexiteit van de vereiste samenwerking tussen de IMO en de kuststaten. Een andere reden is, dat kuststaten veeleer geneigd zijn om bijzondere beschermingsregimes in te stellen in gebieden dicht bij de kust[296]. Verder is het onduidelijk wat art. 211, § 6 nu precies betekent.

4.5. TE VERMIJDEN GEBIEDEN ONDER IMO

Een *te vermijden gebied* (*area to be avoided*) aangeduid onder IMO, is een gebied binnen welbepaalde grenzen, waarin de scheepvaart bijzonder gevaarlijk is of het van bijzonder belang is om ongevallen met schepen te vermijden, dat zou moeten worden vermeden door alle schepen of bepaalde klassen van schepen.

Voorbeelden van te vermijden gebieden zijn water van de Rochebonne Shelf (Frankrijk); water van Cape Terpeniya (Sakhalin, Rusland); Great Barrier Reef in Australië; regio van de Noordwest-Hawaiiaanse Eilanden (VS); regio van Nantucket Shoals (VS); Bermuda Eilanden; gebied tussen Smalls Lighthouse en Grassholme Island (Groot-Brittannië); Aldabra Islands en Mahé Island in de Seychellen (Indische Oceaan); Channel Islands National

[291] MERIALDI, A., *o.c.*, 34 (1999).
[292] Art. 211, § 6, a, Zeerechtverdrag.
[293] Art. 211, § 6, c, Zeerechtverdrag.
[294] Art. 211, § 6, c, Zeerechtverdrag.
[295] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 409-410 (1997).
[296] MERIALDI, A., *o.c.*, 34-35 (1999).

Marine Sanctuary (VS); Florida Coast (VS); Shetland-Eiland; Fasht Buldani (Saoedi-Arabië)[297].

4.6. MARIENE HOGE RISICO GEBIEDEN

Het concept van de *mariene hoge risico gebieden* (*marine environmental high risk area's* - MEHRA's) werd voorgesteld in Groot-Brittannië in het rapport van Lord Donaldson na het Braer-ongeval (in het rapport Safer Ships, Cleaner Seas, Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, Londen, 1994). In het rapport wordt de oprichting van MEHRA's aanbevolen. Een MEHRA is een klein gebied dat zowel van een hoge ecologische gevoeligheid is, als op een drukke scheepvaartroute ligt. De aanduiding van een gebied als MEHRA heeft een informatieve bedoeling.

Er is een aantal gelijkenissen tussen MEHRA's en PSSA's. Beide zijn een middel tot het identificeren van ecologisch gevoelige zones en ze onder aandacht te brengen van scheepskapiteins. De intrinsieke waarde van dergelijke initiatieven ligt in identificatie en informatie, en niet in het nemen van extra beschermingsmaatregelen. Zo heeft de aanduiding van het Great Barrier Reef als PSSA gediend als symbool voor de ecologische gevoeligheid van dit gebied en heeft dit, in belangrijke mate, geholpen om de bijhorende beschermende maatregelen te bekrachtigen.

Het grootste verschil tussen beide concepten ligt in de benadering inzake bekrachtiging: de MEHRA's gaan uit van, waar mogelijk, een vrijwillige aanpak. De PSSA's zijn ook vrijwillig in die zin dat de identificatie ervan geen verplichte controles tot gevolg heeft. Na de identificatie kunnen verplichte maatregelen voor de bescherming van PSSA's door kuststaten worden aangenomen, mits de goedkeuring van IMO[298]. Een ander belangrijk verschil is dat MEHRA's niet internationaal erkend zijn, in tegenstelling tot PSSA's. Er zijn in Groot-Brittannië geen verdere initiatieven genomen voor het uitwerken van het concept van de MEHRA's[299].

4.7. MARIENE ECOLOGISCHE GEVOELIGE GEBIEDEN

De Raad van Ministers van leefmilieu en transport van de Europese Unie beslisten op 25 januari 1993 dat gebieden met een hoog ecologisch belang en het meest worden bevaren door schepen met gevaarlijke goederen aan boord, moeten worden geïdentificeerd. De Raad van Leefmilieu van 29 juni 1993 heeft de lidstaten van de Europese Unie opgeroepen om *ecologisch gevoelige gebieden in mariene en kustgebieden* (*environmentally sensitive areas - marine and coastal*, ESA's) te bepalen, met als doel een betere bescherming van deze gebieden tegen accidentele verontreiniging, als gevolg van het transport van olie van gevaarlijke stoffen, toe te laten. De bedoeling is om de IMO, waar nodig, de geschikte beperkingen voor het scheepvaartverkeer te laten aanvaarden (met inbegrip van het aanduiden van gebieden als te vermijden gebieden en nieuwe vaarroutes). De identificatie van de ESA's gebeurt aan de hand van criteria die worden gehaald uit IMO Resolutie A.720 (17), de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn[300]. De lijst van ESA's of MESA's is nog niet volledig en is nog niet gepubliceerd. Er zijn nog geen voorstellen voor hun bescherming geformuleerd door de Europese Commissie[301].

Initiatieven zoals MEHRA's en MESA's, die zowel als bedoeling als methode zeer sterk gelijken op het concept van de PSSA's, zijn verwarrend en gaan een overaanbod aan maatregelen creëren.

---

[297] PEET, G., *o.c.*, 471-475, 495-496 (1994).
[298] Zie PEET, G., *o.c.*, 499 (1994); WARREN, L. en WALLACE, M., "The Donaldson Inquiry and its Relevance to Particularly Sensitive Sea Areas", *IJMCL* 523-534 (1994).
[299] WWF, *Marine Update* nr. 29 (februari 1997); WWF, *Marine Update* nr. 38 (april 1999).
[300] Zie document Ad hoc Technische Commissie Noordzee, MNZ/93/11/12-N.
[301] Zie PEET, G., *o.c.*, 499-500 (1994).

5. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden gericht op de bescherming van zeezoogdieren

5.1. Omschrijving

Beschermde gebieden kunnen worden ingesteld specifiek met het oog op de bescherming van bepaalde soorten of soortengroepen. Hierna komt enkel de wetgeving aan bod die genomen is vanuit natuurbehoudsoogpunt en niet bijvoorbeeld de gesloten gebieden die worden ingesteld in de visserijwetgeving, met het oog op het veiligstellen van commerciële visserijbelangen. Wetgeving waarbij de habitats van soorten worden beschermd, die niet specifiek of uitsluitend van toepassing zijn op mariene soorten, komt aan bod in een volgende afdeling (zoals bijvoorbeeld Ramsar-gebieden en Vogelrichtlijngebieden). Hierna is de bespreking beperkt tot internationale wetgeving die beschermde gebieden aanwijst met het oog op de bescherming van zeezoogdieren. Daarnaast zijn ook nationale beschermde gebieden ingesteld gericht op de bescherming van zeezoogdieren[302].

5.2. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden voor zeezoogdieren in de Noordzee

5.2.1. ASCOBANS-Verdrag

In de Overeenkomst inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee (ASCOBANS-Verdrag) zijn de behoudsmaatregelen vervat in de bijlage bij de overeenkomst (Instandhoudings- en beheersplan). Alhoewel de bijlage maatregelen omvat ter bescherming van de kleine walvisachtigen in het hele verdragsgebied, zijn er geen specifieke maatregelen voorzien voor het aanwijzen van speciale beschermde gebieden. *Onrechtstreeks kan het hele verdragsgebied worden gezien als een speciaal beschermd gebied*, gelet op de maatregelen die moeten worden genomen door de verdragspartijen. Zo dienen de verdragspartijen maatregelen te nemen inzake de bescherming en het beheer van het leefgebied (o.a. het voorkomen van lozen van stoffen die een potentiële bedreiging voor deze dieren kunnen vormen, reglementering van activiteiten die de voedselbronnen van deze dieren aantasten, het voorkomen van geluidshinder). Verdragspartijen worden opgelegd om maatregelen te nemen inzake studies en onderzoek. Zo moeten onder meer de zones die van uitzonderlijk belang zijn voor hun overleving in kaart worden gebracht. Andere maatregelen in de overeenkomst hebben betrekking op bijvangsten en gestrande dieren, het vangen en doden, informatie en bewustmaking. Deze maatregelen kunnen worden ondergebracht bij soortenbeschermingsmaatregelen[303].

Inzake de uitvoering van de overeenkomst in België zijn in de Wet ter bescherming van het mariene milieu verschillende bepalingen opgenomen die als uitvoering dienen van het verdrag. Aangezien deze echter in het luik over soortenbescherming voorkomen, wordt dit verder behandeld in hoofdstuk 11.

5.2.2. Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee

In de Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee van 1990 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen voor de bescherming van habitats van de gewone zeehond. De verplichtingen inzake gebiedsbescherming zijn iets meer expliciet dan in het ASCOBANS-Verdrag. Zo moeten de Waddenzeestaten aandacht schenken aan de noodzaak van het oprichten en behouden van een netwerk van beschermde gebieden, ook in de migratiegebieden van de zeehonden. Aandacht moet tevens gaan naar het behoud van

---

[302] Voor voorbeelden, zie PHILLIPS, C., "Conservation in Practice: Agreements, Regulations, Sanctuaries and Action Plans" in SIMMONDS, M. en HUTCHINSON, J. (Eds.), *The Conservation of Whales and Dolphins. Science and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, 1996, (447-465), 458-459.

[303] Zie hoofdstuk 11.

de gebieden die noodzakelijk zijn voor het behoud van de vitale biologische functies van zeehonden. De lidstaten moeten habitats en de aanwezige zeehonden beschermen tegen verstoringen of veranderingen voortkomend uit menselijke activiteiten. De lidstaten moeten aandacht besteden aan effecten van activiteiten die plaatsvinden buiten het verdragsgebied. De lidstaten moeten de mogelijkheid onderzoeken inzake het herstellen van gedegradeerde habitats en het creëren van nieuwe habitats[304].

5.3. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN VOOR ZEEZOOGDIEREN IN ANDERE MARIENE REGIO'S

5.3.1. WALVISRESERVATEN IN ANTARCTICA EN DE STILLE OCEAAN

In het Verdrag voor de reglementering van de walvisvangst van 1946 wordt in art. V de basis geboden voor het aanwijzen van walvisreservaten[305]. De Internationale Walvisvaartcommissie mag maatregelen aannemen *inzake het behoud en gebruik van walvisrijkdommen, onder meer door het aanwijzen van open en gesloten wateren, met inbegrip van het aanduiden van reservaatgebieden*[306]. De walvisreservaten zijn dus eigenlijk gericht op de bescherming van walvissen en niet zozeer op de bescherming van een bepaalde habitat. Het nut van het oprichten van een walvisreservaat ligt in het feit dat walvissen vaak gelokaliseerd zijn in een bepaald gebied. Het oprichten van een reservaat voor verschillende soorten kan worden gecreëerd door het beschermen van een gebied waar populaties van commerciële soorten voorkomen[307]. Het aanwijzen van dergelijke reservaten gebeurt door een amendement aan het Schema, dat de eigenlijke regelen inzake de walvisvangst bevat en een integraal deel uitmaakt van het Walvisvaartverdrag. Tot zover werden door de IWC twee walvisreservaten ingesteld[308].

In de Indische Oceaan werd door de IWC in juli 1979 de Indian Ocean Sanctuary opgericht. Het reservaat was oorspronkelijk opgericht voor een periode van 10 jaar, maar werd verlengd en is in 1992 voor onbeperkte duur afgekondigd[309]. Er is wel een herziening gepland in 2002. Het reservaat omvat de wateren van het noordelijk halfrond vanaf de Afrikaanse kust tot 100° O (ten noorden van de Evenaar), met inbegrip van de Rode en Arabische zeeën en de Golf van Oman en de wateren van het zuidelijk halfrond van 20° O tot 130° O (ten zuiden van de Evenaar). In het zuiden werd het reservaat begrensd op 55° Z en *niet* volledig tot het Antarctisch ijs, zoals eerst was voorgesteld. Daardoor konden Japan en de voormalige Sovjet-Unie pelagische walvisvangst voortzetten in Antarctische wateren. Door de aanwijzing van het reservaat worden alle soorten van het zuidelijk halfrond van baleinwalvissen en potvissen beschermd, voor het grootste gedeelte van het jaar althans. In de zomermaanden werden deze soorten echter niet beschermd wanneer ze migreren naar de Antarctische voedselgronden in het zuiden[310]. Dit probleem werd verholpen door het aanwijzen van een tweede walvisreservaat rond Antarctica.

De beslissing tot aanwijzing van het walvisreservaat van Antarctica (Southern Ocean Sanctuary)[311] *werd door de IWC genomen op 26 mei 1994.* Daardoor werd in de zuidelijke oceaan (wateren rond Antarctica) de commerciële walvisvangst verboden. Het verbod strekt zich echter niet uit tot de wetenschappelijke walvisvangst[312]. Het walvisreservaat van

---

[304] Art. VII, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[305] Zie over de walvisreservaten: BIRNIE, P., *o.c.*, 505-514 (1997).
[306] Art. V, § 1, c, Walvisvaartverdrag.
[307] ROSE, G. en CRANE, S., "The Evolution of International Whaling" in SANDS, P. (Ed.), *Greening International Law*, Londen, Earthscan Publications, 1993, 159-181.
[308] Zie hierover BIRNIE, P., *o.c.*, 505-514 (1997).
[309] Art. 7, a, Schema bij het Walvisvaartverdrag.
[310] PHILLIPS, C., *o.c.*, 460 (1996)
[311] Zie hierover MAFFEI, C., "The protection of whales in Antarctica" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, (171-224), 201-208.
[312] SCOVAZZI, T., *o.c.*, 21 (1999).

Antarctica omvat de wateren van het zuidelijk halfrond, ten zuiden van de volgende lijn: van 40° Z, 50° W, naar het oosten tot 20° O; naar het zuiden tot 55° Z, richting oosten tot 130° O, naar het noorden tot 40° Z, naar het oosten tot 130° W, naar het zuiden tot 60° Z, naar het oosten tot 50° W, dan opnieuw noordwaarts tot het beginpunt[313]. Het gebied omvat aldus de gehele Zuidelijke Oceaan, van 40° Z tot het Antarctisch ijs, met uitzondering van een sector rond Zuid-Amerika, waar de grens is gelegd op 60° Z. Het Antarctische walvisreservaat is ingesteld voor onbepaalde duur, met 10-jaarlijkse herzieningen door de IWC. Het reservaat sluit aan bij het walvisreservaat in de Indische Oceaan. Beide reservaten omvatten samen ongeveer 50 miljoen km². Ze beschermen samen ongeveer eenderde van de wereldoceanen tegen de walvisvangst[314]. Tegen het walvisreservaat rond Antarctica werd door Japan bezwaar aangebracht voor zover het gaat over Antarctische dwergvinvissen. Daardoor is Japan niet gebonden door het verbod op commerciële walvisvangst op deze soorten in het gebied[315].

Een voorstel op de 52ste vergadering van de IWC in juli 2000 om een derde walvisreservaat in te stellen in de Zuid-Stille Oceaan werd niet gehaald bij gebrek aan de vereiste drievierde meerderheid. Het voorstel kwam van Australië en Nieuw-Zeeland. De bedoeling is dat dit derde reservaat zou aansluiten bij het walvisreservaat van Antarctica. Walvissen die tijdens de zomer in de Zuidelijke Oceaan verblijven, migreren in de winter onder meer naar de Zuid-Stille Oceaan. Tegenkanting van dit voorstel kwam van Japan en enkele eilandenstaten, zoals de Dominicaanse Republiek, die onder economische druk van Japan staan[316].

Alhoewel het instellen van walvisreservaten als een belangrijke stap wordt gezien in de bescherming van walvissen, is het substantieel belang van de walvisreservaten minder groot. Door het instellen van de walvisreservaten wordt de commerciële walvisvangst er verboden. Een algemeen verbod op de walvisvangst is echter al ingesteld door het moratorium op de walvisvangst. In de walvisreservaten is het verbod op vangst beperkt tot de commerciële vangst. Andere vormen van walvisvangst zijn niet verboden. De mogelijkheid van staten om reserves te maken bij beslissingen van de IWC sluit de vangst door deze staten niet uit in het reservaat. Aangezien de reservaten zijn gelegen in volle zee, geldt het verbod op de vangst binnen het reservaat ook alleen maar voor de verdragspartijen bij de IWC en niet voor derde staten. Het voordeel van de reservaten ten opzichte van het moratorium is de duur van het verbod. Het moratorium kan momenteel jaarlijks worden herzien door de IWC. Voor de reservaten geldt een 10-jaarlijkse herzieningsmogelijkheid[317].

5.3.2. Zeezoogdierenreservaat in de Middellandse Zee

In de Middellandse Zee werd een reservaat voor zeezoogdieren ingesteld door een Gezamenlijke Declaratie van 22 maart 1993 van Frankrijk, Italië en Monaco. De verklaring bevat een aantal principes die moeten worden geïmplementeerd in de wetgeving van de staten. Door de declaratie wordt een internationaal marien reservaat opgericht in het marien gebied tussen Corsica, Liguria (Italië) en de Provence (Frankrijk en Monaco), met als doelstelling de bescherming van alle soorten zeezoogdieren. Het reservaat omvat zowel mariene interne wateren, territoriale zee als gebieden in de volle zee. Er zijn nog geen EEZ's vastgesteld in het gebied, waardoor het reservaat voor een deel komt te liggen in de volle zee.

De staten ondernemen stappen om maatregelen te nemen die nodig zijn voor een gunstig niveau van behoud van zeezoogdieren, met het oog op hun bescherming en bescherming van hun habitats tegen negatieve invloeden. Onder habitat wordt verstaan het volledige

[313] Art. 7, b, Schema bij het Walvisvaartverdrag.
[314] PHILLIPS, C., *o.c.*, 461 (1996).
[315] Conform art. V, § 3, Walvisvaartverdrag; zie ook hoofdstuk 11.
[316] Zie internet http://www.greenpeace.org.au/affi...journal.php3?news_id=13&site_id=6.
[317] Zie voor een beoordeling van de walvisreservaten MAFFEI, C., *o.c.*, 207-208 (1996).

gebied van verspreiding van de zeezoogdieren, of een deel daarvan, waarin aangepaste voorwaarden voor hun voortbestaan aanwezig zijn.

De staten verbieden in het reservaat elke opzettelijke vangst of verstoring. Voor alle schepen is er een verbod voor het gebruik en in bezit hebben van drijfnetten bestemd voor de visserij op pelagische soorten. Het verbod geldt voor drijfnetten van elke lengte (dit in tegenstelling tot EG-wetgeving die enkel het gebruik van drijfnetten, langer dan 2,5 km, verbiedt[318]). De declaratie verbiedt het gebruik van drijfnetten voor alle schepen (dus niet enkel voor schepen onder vlag van de EG-lidstaten) en het verbod geldt in het volledige gebied van het reservaat, dus eveneens in het deel dat valt in volle zee. Onderzoeksactiviteiten die de vangst van zeezoogdieren noodzakelijk maken, zijn enkel toegelaten indien deze overeenstemmen met de doelstelling van de declaratie. Offshorewedstrijden en het bezichtigen van zeezoogdieren voor toeristische doeleinden moeten worden gereglementeerd en indien nodig, worden verboden. De vrijheid van scheepvaart wordt niet op substantiële wijze gehinderd. Er wordt voorzien in de oprichting van een internationale autoriteit, belast met de coördinatie van het beheer van het reservaat.

Inzake de geldigheid van het aanwijzen van een dergelijk reservaat (waarvan een gedeelte in volle zee ligt en het verbieden van het gebruik van drijfnetten geldt voor alle schepen) is dit, volgens Scovazzi, geen probleem aangezien het aanwijzen van een gebied ter bescherming van zeezoogdieren minder verregaand is dan het instellen van een exclusieve economische zone. Bovendien kunnen op basis van art. 65 van het Zeerechtverdrag van 1982 staten beschermingsmaatregelen nemen voor zeezoogdieren binnen de EEZ[319].

5.3.3. ACCOBAMS-VERDRAG

In de Overeenkomst inzake het behoud van walvisachtigen van de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied (ACCOBAMS-Verdrag) komen de verdragspartijen overeen om gecoördineerde maatregelen te nemen om een gunstige behoudsstatus voor walvisachtigen te bereiken en te behouden. *De verdragspartijen werken samen om een netwerk van speciaal beschermde gebieden voor het behoud van walvisachtigen in te stellen*[320].

De verdragspartijen moeten binnen de grenzen van hun soevereiniteit of rechtsbevoegdheid de maatregelen van Bijlage 2 bij de overeenkomst toepassen. Deze maatregelen omvatten onder meer de bescherming van habitats. De verdragspartijen zullen trachten om speciale beschermde gebieden voor walvisachtigen in te stellen en te beheren. Deze gebieden moeten overeenkomen met gebieden die dienen als habitat voor walvisachtigen en/of voorzien in voedselbronnen voor walvisachtigen. Deze speciale beschermde gebieden dienen te worden ingesteld binnen het kader van het Protocol bij het Barcelona-Verdrag of van andere gepaste wetgeving[321].

Voor de gebieden die vallen onder de rechtsbevoegdheid van de partijen, wordt verwezen naar andere wetgeving. Voor gebieden buiten de rechtsbevoegdheid, wordt voorzien in het

---

[318] Zie 2.1.2. van afdeling VI van hoofdstuk 11.
[319] SCOVAZZI, T., "The Declaration of a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals in the Mediterranean", *IJMCL* (510-514) 513 (1993); SCOVAZZI, T., *o.c.*, 98-99 (1999).
[320] Art. II, § 1, ACCOBAMS-Verdrag.
[321] Bijlage 2, 3, ACCOBAMS-Verdrag.

instellen van een netwerk van beschermde gebieden. Er worden echter geen verdere bepalingen daaromtrent opgenomen in de overeenkomst.

IV. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT VAN TOEPASSING OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE

1. VERPLICHTINGEN INZAKE HET AANWIJZEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Verschillende verdragen, richtlijnen en beslissingen van internationale organisaties roepen op tot het aanwijzen van beschermde gebieden. In sommige gevallen wordt een aparte categorie van beschermde gebieden in het leven geroepen en wordt een internationale lijst gecreëerd. Hierna worden de verschillende categorieën overlopen. Er wordt eerst gekeken naar de verplichtingen die een mondiale werking hebben. Dit gaat over de Ramsar-gebieden, de Werelderfgoedgebieden, de biosfeerreservaten en de verplichtingen inzake gebiedsbescherming in het Verdrag van Bonn en het Biodiversiteitsverdrag. Nadien komen de regionale verplichtingen aan bod. Deze omvatten de initiatieven in het kader van de Raad van Europa (de verplichtingen in het Verdrag van Bern, het Europees diploma en de biogenetische reservaten) en de verplichtingen in de Benelux. Tenslotte wordt ingegaan op de gebiedsbescherming in de EG-natuurbehoudsrichtlijnen (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn).

1.1. RAMSAR-GEBIEDEN

Het Ramsar-Verdrag is gericht op de bescherming van waterrijke gebieden en voorziet 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*). De watergebieden kunnen zijn de moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter[322]. De grenzen van elk watergebied worden nauwkeurig beschreven en in kaart gebracht. Daarin kunnen tevens de aan de watergebieden grenzende oever- en kustgebieden en binnen de watergebieden gelegen eilanden of zeewatergedeelten worden opgenomen, waarvan de diepte bij eb meer is dan zes meter, indien zij van belang zijn als woongebied voor watervogels[323]. De lijst wordt bijgehouden door de IUCN (aangeduid als Ramsar-Bureau). Inmiddels zijn er 1.016 gebieden opgenomen in deze lijst, met een totale oppervlakte van 72,8 miljoen ha (gegevens van februari 2000)[324].

De aanwijzing van een Ramsar-gebied is een unilaterale daad van een verdragspartij. Toch wordt deze vrijheid enigszins beperkt door de internationale verantwoordelijkheid van de verdragspartijen zoals vastgelegd in art. 2, § 6 van het verdrag. Dit artikel wijst op de internationale verantwoordelijkheid voor het behoud, het beheer en het verstandig gebruik van de aanwezige trekkende watervogels, zowel bij het aanwijzen van de gebieden als bij het uitoefenen van het recht tot wijziging van de in de lijst opgenomen gegevens[325]. Dit betekent dat het een verdragspartij niet vrijstaat, om een watergebied dat in aanmerking komt om als Ramsar-gebied te worden aangeduid, niet als dusdanig aan te wijzen om bijvoorbeeld louter economische redenen[326].

---

[322] Art. 1, Ramsar-Verdrag.
[323] Art. 2, § 1, Ramsar-Verdrag.
[324] Voor de lijst, zie de internetsite http://www.ramsar.org/key_sitelist.htm.
[325] Art. 2, § 6, Ramsar-Verdrag.
[326] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 88 (1997a).

1.2. WERELDERFGOEDGEBIEDEN

Door het verdrag wordt een internationale lijst in het leven geroepen, met name de *Lijst van het werelderfgoed* (*World Heritage List*). De Werelderfgoedlijst omvat de goederen die deel uitmaken van het natuurlijk erfgoed die van uitzonderlijke universele waarde kunnen worden beschouwd, volgens de door de Werelderfgoedcommissie (*World Heritage Committee*) opgestelde normen. Deze lijst wordt bijgehouden en om de twee jaar bijgewerkt door de commissie[327]. Elke verdragspartij overhandigt aan de commissie een inventaris van goederen die deel uitmaken van het natuurlijke erfgoed gelegen binnen haar grondgebied die in aanmerking komen om te worden opgenomen in de Werelderfgoedlijst[328]. Een gebied kan enkel opgenomen worden binnen de lijst met toestemming van de verdragspartij[329]. Het is dus aan de verdragspartijen om een voorstel te doen, maar het is de commissie die beslist, na technisch advies van IUCN, om een gebied als natuurlijk erfgoed in de lijst op te nemen.

De commissie houdt tevens een tweede lijst bij, de *Lijst van bedreigd werelderfgoed* (*List of World Heritage in Danger*), waarin die gebieden van de Werelderfgoedlijst worden opgenomen waarvoor aanzienlijke behoudsmaatregelen nodig zijn en waarvoor bijstand is aangevraagd. Deze lijst mag enkel gebieden bevatten die deel uitmaken van het natuurlijke erfgoed en die worden bedreigd door ernstige en duidelijk omschreven gevaren zoals het gevaar van het verdwijnen van de gebieden door onder meer grootschalige projecten, verstedelijking of toeristische ontwikkelingsprojecten, vernietiging veroorzaakt door een veranderd gebruik, grote veranderingen ten gevolge van onbekende oorzaken, het onbeheerd laten om welke reden dan ook, het gevaar of uitbreken van een gewapend conflict, branden, aardbevingen, verandering van het waterniveau, overstromingen en vloedgolven. In het geval van een dringende noodzaak kan de commissie zelf overgaan tot het opnemen van een gebied in de Lijst van bedreigd werelderfgoed[330] en is er geen voorafgaande vraag vereist.

Het feit dat een goed dat behoort tot het natuurlijk erfgoed, niet in de lijst is opgenomen, betekent niet dat het geen uitzonderlijke universele waarde zou hebben, om andere redenen dan deze die voortvloeien uit het opnemen in de lijsten[331].

Het verdrag voorziet in hulp aan de verdragspartijen voor het identificeren van de werelderfgoedgebieden. Zo mag een verdragspartij om internationale bijstand verzoeken voor een gebied dat deel uitmaakt van het natuurlijke erfgoed dat opgenomen is of in aanmerking komt om opgenomen te worden in de Werelderfgoedlijst. Doelstelling van zo een aanvraag kan zijn de bescherming, het behoud, of herstel van een gebied te verzekeren. Verzoek om bijstand kan ook gebeuren met het oog op het identificeren van natuurlijke erfgoedgebieden. De voorwaarden en regeling inzake internationale bijstand worden bepaald in het verdrag[332]. Het Werelderfgoedcommissie ontvangt en bestudeert de verzoeken van de lidstaten in verband met internationale bijstand. De commissie beslist welke acties kunnen worden genomen na dit verzoek evenals de ordening van prioriteiten van de acties[333]. De commissie houdt een lijst bij van de goederen waarvoor internationale bijstand is verleend[334]. In het verdrag wordt als algemene verplichting opgenomen, dat verdragspartijen hulp moeten

[327] Art. 11, § 2, Werelderfgoedverdrag.
[328] Art. 11, § 1, Werelderfgoedverdrag.
[329] Art. 11, § 3, Werelderfgoedverdrag.
[330] Art. 11, § 4, Werelderfgoedverdrag.
[331] Art. 12, Werelderfgoedverdrag.
[332] Zie afdeling V van het verdrag.
[333] Cf. art. 13, Werelderfgoedverdrag.
[334] Art., 13, § 5, Werelderfgoedverdrag.

verlenen bij onder meer de identificatie van de in de Werelderfgoedlijst opgenomen gebieden, indien de staat waarin het gebied is gelegen, daarom verzoekt[335].

Eind 1999 waren er in totaal 630 sites opgenomen in de Werelderfgoedlijst. Daarvan zijn er 480 culturele sites en 128 natuurlijke erfgoedgebieden. 22 hebben een gemengd karakter[336]. Concreet gezien zijn de Werelderfgoedgebieden de meest aantrekkelijke toeristische gebieden over de hele wereld[337].

1.3. BIOSFEERRESERVATEN

De biosfeerreservaten zijn, in tegenstelling tot de vorige gebieden, niet gebaseerd op een internationaal verdrag. De biosfeerreservaten kaderen in een *programma inzake mens en biosfeer* van UNESCO (*Programme on Man and Biosphere* - MAB) van 1971[338]. De bedoeling van de biosfeerreservaten is het behoud van representatieve en natuurlijke gebieden over de hele wereld. De biosfeerreservaten vormen een internationaal netwerk. In 1974 werd door een *task force* binnen dit programma de criteria en richtlijnen voor de keuze en het aanwijzen van biosfeerreservaten opgesteld. De doelstellingen van deze reservaten zijn:

- het behoud voor het huidig en toekomstig gebruik van diversiteit en integriteit van biotische gemeenschappen van planten en dieren binnen hun natuurlijke ecosystemen en het behoud van de genetische diversiteit van soorten waarvan hun voortdurende evolutie afhankelijk is;
- het voorzien van gebieden voor ecologisch en milieuonderzoek;
- het voorzien van faciliteiten voor educatie en training[339].

Naderhand werd de nadruk gelegd op het belang van biosfeerreservaten voor duurzame ontwikkeling. In een actieplan van 1984 werd naast de rol van biosfeerreservaten voor het natuurbehoud, tevens de rol benadrukt voor ontwikkeling, waarbij behoudsdoelstellingen worden gecombineerd met het duurzaam gebruik van natuurlijke rijkdommen ten voordele van plaatselijke gemeenschappen[340]. De rol van biosfeerreservaten is dus drievoudig: een behoudsrol (bescherming van genetische rijkdommen, soorten en ecosystemen), een logistieke rol (faciliteiten voor onderzoek) en een ontwikkelingsrol (een rationeel en duurzaam gebruik van rijkdommen van ecosystemen en dus voor nauwe samenwerking met de betrokken menselijke gemeenschappen)[341].

Voor de biosfeerreservaten is het *niet* vereist dat de gebieden reeds enige vorm van wettelijke bescherming kennen. Er is ook geen wettelijke verplichting om, eenmaal het gebied is aangeduid als biosfeerreservaat, dit verder te beschermen. Er is wel een sterke morele verbintenis dit te doen, doordat het reservaat deel uitmaakt van een internationaal netwerk. Doordat er geen richtlijnen zijn inzake de wettelijke status van het gebied, zijn er nogal wat verschillen bij de biosfeerreservaten. Dit varieert van strikt beschermde gebieden zoals nationale parken, tot gebieden waar er geen wettelijke bescherming is. Een

---

[335] Art. 6, § 2, Werelderfgoedverdrag.
[336] Zie internet http://www.unesco.orgwhc/nwhc/pages/sites/main.htm.
[337] Zie FORSTER, M.J. en OSTERWOLDT, "Nature conservation and terrestrial living resources" in SAND, P.H. (Ed.), *The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing legal instruments*, Cambridge, Grotius Publications, 1992, (59-122), 73.
[338] Zie hierover http://www.unesco.org/mab/brfaq-0.htm.
[339] VAN HEIJNSBERGEN, P., *o.c.*, 184-185 (1997).
[340] GLOWKA, L., BURHENNE-GUILMIN, F. en SYNGE, H., *o.c.*, 43 (1994).
[341] BATISSE, M., "Development and Implementation of the Biosphere Reserve Concept and its Applicability to Coastal regions" in PRICE, A. en HUMPHREY, S. (Eds.), *Application of the Biosphere Reserve Concept to Coastal Marine Areas. Papers presented at the UNESCO/IUCN San Francisco Workshop of 14-20 August 1989*, Gland, IUCN, 1993, (1-11), 1.

harmonisatie voor de verschillende biosfeerreservaten dringt zich op en er werd dan ook gepleit voor een betere wettelijke basis voor het aanwijzen van biosfeerreservaten[342].

In 1995 werd door de 28ste Algemene Vergadering van UNESCO formeel een statutair kader voorzien voor de biosfeerreservaten[343]. Daarin wordt een definitie gegeven van biosfeerreservaten: gebieden van terrestrische en kustzone/mariene ecosystemen of een combinatie daarvan, die internationaal erkend zijn binnen het kader van het UNESCO-programma Mens en biosfeer. De drie functies van de biosfeerreservaten (natuurbehoud, ontwikkeling en logistieke steun) worden hierin bevestigd.

De biosfeerreservaten zijn gezoneerd en omvatten een kerngebied, waar strikte bescherming geldt en een buffergebied, waar menselijke activiteiten maar toegelaten zijn in de mate dat ze verenigbaar zijn met de doelstellingen van het gebied. Rond de bufferzone is er nog een overgangszone (*transition zone*) waar aan duurzaam beheer van de natuurlijke rijkdommen wordt gedaan door de plaatselijke gemeenschappen. Er moet worden voorzien in een beheersplan of beheersbeleid voor elk biosfeerreservaat, evenals een overheid die verantwoordelijk is voor de implementatie van het beleid of het beheersplan.

De voorstellen tot het aanwijzen van biosfeerreservaten gebeuren op vrijwillige basis door de individuele staten, maar moeten worden goedgekeurd door de Coordination Council van de MAB. Indien het gebied niet beantwoordt aan de criteria, mag de raad aanbevelingen doen aan de lidstaat om de nodige maatregelen te nemen. Gebieden die dan nog niet geschikt zijn, kunnen de status van biosfeerreservaat worden geweigerd. In 1996 waren er 337 biosfeerreservaten wereldwijd, verspreid over 85 landen[344].

1.4. Gebiedsbescherming in het Verdrag van Bonn

De verplichtingen in het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten verschillen naargelang de bijlagen. Inzake de bescherming van bedreigde trekkende soorten, opgenomen in Bijlage I bij het verdrag, worden de verdragspartijen, die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een dergelijke soort, onder meer opgeroepen om alles in het werk te stellen om de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigend gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden en, waar mogelijk en passend, in hun oude staat terug te brengen[345].

Daarnaast worden voor de in Bijlage II vermelde trekkende soorten, de partijen bij het verdrag opgeroepen tot het sluiten van overeenkomsten met betrekking tot het behoud en het beheer van deze soorten. Een dergelijke overeenkomst dient het hele verspreidingsgebied van een soort te omvatten. In deze overeenkomsten dient, indien dit wenselijk en mogelijk blijkt te zijn, te worden voorzien in het behoud en eventueel het herstel van de leefgebieden die belangrijk zijn voor de instandhouding van de mate en de aard van de bescherming alsmede de bescherming van deze leefgebieden tegen diverse schadelijke factoren. Voorts dient te worden voorzien in de instandhouding van een netwerk van geschikte leefgebieden die langs de trekroutes verspreid liggen en dienen nieuwe geschikte leefgebieden ter beschikking te worden gesteld[346]. Het Verdrag van Bonn voorziet dus niet in een nieuwe categorie van beschermde gebieden (in de zin van bijvoorbeeld de Ramsar-gebieden).

---

[342] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 152-154 (1993).
[343] The Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves, internet http://www.unesco.org/mab/frameuk.htm; zie hierover DE KLEMM, C., *YIEL* 313-314 (1995).
[344] DE KLEMM, C., in *YIEL* 215 (1996).
[345] Art. III, § 4, a, Verdrag van Bonn.
[346] Art. V, § 5, e, f en g, Verdrag van Bonn.

1.5. GEBIEDSBESCHERMING IN HET BIODIVERSITEITSVERDRAG

Volgens het Biodiversiteitsverdrag moet het behoud van de biologische diversiteit bij voorkeur *in situ* plaatsvinden (dit is het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van soorten in hun natuurlijke omgeving[347]). Daartoe moeten de verdragsstaten onder meer een systeem van beschermde gebieden oprichten waar speciale maatregelen moeten worden genomen inzake het behoud van de biodiversiteit[348]. Een beschermd gebied wordt gedefinieerd in het verdrag als een geografisch bepaald gebied dat wordt aangewezen of gereguleerd en beheerd ter verwezenlijking van specifieke doeleinden aangaande behoud[349].

Voorts dienen de verdragspartijen richtlijnen op te stellen voor de keuze, de aanwijzing en het beheer van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biodiversiteit te behouden[350]. Biologische rijkdommen, van belang voor het behoud van de biodiversiteit, moeten worden gereguleerd of beheerd zowel binnen als buiten beschermde gebieden[351]. Verdragspartijen moeten de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats beschermen[352] en aangetaste ecosystemen moeten worden hersteld[353]. Er wordt ook opgelegd om bufferzones in te stellen: verdragspartijen moeten een ecologische verantwoorde en duurzame ontwikkeling bevorderen in gebieden die grenzen aan beschermde gebieden, teneinde de bescherming van die gebieden te verbeteren[354].

Het Biodiversiteitsverdrag roept dus geen nieuwe internationale categorie van beschermde gebieden in het leven. Het is aan de verdragspartijen om beschermde gebieden in te stellen. Dit zal kunnen worden verwezenlijkt via nationale wetgeving. De mate van verplichting wordt echter afgezwakt doordat de verplichtingen van art. 8 maar moeten worden genomen voor *zover mogelijk en passend.* Dit maakt het praktische belang voor een gebiedsgericht natuurbehoud minder groot. Toch mag het belang van het Biodiversiteitsverdrag niet worden onderschat. Het verdrag is een belangrijke aanvulling op bestaande regionale of mondiale natuurbehoudsverdragen, waarin maar een deelaspect van de biodiversiteit wordt behandeld. Het verdrag vervult een kapstokfunctie voor zowel het internationaal als nationaal natuurbehoudsrecht. Op het internationaal vlak kan het de bestaande internationale wetgeving in hun werking versterken, onder meer door samenwerking te bevorderen tussen de verschillende secretariaten[355]. Ook op nationaal vlak kan het verdrag een bijkomende impuls geven voor het nationaal beleid, onder meer door de problematiek van het behoud van de biodiversiteit in zijn geheel te behandelen (informatieverzameling, vastleggen van een algemene strategie enz.).

1.6. GEBIEDSBESCHERMING IN HET VERDRAG VAN BERN

In het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa worden enkele specifieke bepalingen opgelegd ten aanzien van de

[347] Art. 2, Biodiversiteitsverdrag.
[348] Art. 8, a, Biodiversiteitsverdrag.
[349] Art. 2, , Biodiversiteitsverdrag.
[350] Art. 8, b, Biodiversiteitsverdrag.
[351] Art. 8, c, Biodiversiteitsverdrag.
[352] Art. 8, d, Biodiversiteitsverdrag.
[353] Art. 8, f, Biodiversiteitsverdrag.
[354] Art. 8, e, Biodiversiteitsverdrag.
[355] Zie hierover ook BURHENNE-GUILMIN, F. en CASEY-LEFKOWITZ, S., *o.c.*, 58 (1992). Over de synergie tussen het Biodiversiteitsverdrag en verdragen inzake het mariene milieu, zie DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 58-64 (1996); zie ook KUIJKEN, E., "De relatie tussen de Conventie Biodiversiteit en andere internationale akten voor natuurbehoud, met nadruk op wetland-bescherming" in VAN GOETHEM, J., HECQ, W. en PEETERS, M. (Eds.), *Verhandelingen van het colloquium "De uitvoering door België van het Verdrag inzake biologische diversiteit. Een stand van zaken"*, Brussel, Bulletin van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Biologie Vol. 70 SUPPLEMENT, 57-71 (2000).

bescherming van de leefmilieus. Elke lidstaat moet passende en noodzakelijke maatregelen nemen, in de vorm van wetten en voorschriften, om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen, in het bijzonder de soorten van Bijlage I (streng beschermde plantensoorten) en Bijlage II (streng beschermde diersoorten), en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden[356]. De verdragspartijen houden bij hun beleid op het vlak van ruimtelijke ordening en ontwikkeling rekening met de behoeften van de instandhouding van de beschermde gebieden teneinde iedere achteruitgang van deze gebieden zo veel mogelijk te vermijden of te verminderen[357].

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bescherming van de gebieden die van belang zijn voor de in de Bijlage II (streng beschermde diersoorten) en Bijlage III (beschermde diersoorten) genoemde trekkende soorten en die gunstig liggen ten opzichte van trekroutes, zoals overwinterings-, rust-, voeder-, broed- of ruiplaatsen[358]. In het geval deze natuurlijke leefmilieus gelegen zijn in gebieden die zich over de landgrenzen uitstrekken, verbinden de verdragspartijen er zich toe om hun inspanningen voor de bescherming ervan, voor zover nodig, te coördineren[359].

Alhoewel het Verdrag van Bern de verplichting inhoudt beschermde gebieden in te stellen voor de soorten genoemd in de bijlagen, *wordt geen nieuwe expliciete gebiedscategorie in het leven geroepen*. Het verdrag omvat weliswaar enkele verplichtingen inzake de instandhouding van het leefmilieu van de soorten van de bijlagen, maar deze zijn vrij algemeen.

1.7. EUROPEES DIPLOMA

Door de Raad van Europa kan een Europees diploma worden toegekend aan gebieden die reeds een wettelijke beschermingsstatus hebben. Vanuit nationaal oogpunt is er dus geen nieuwe bescherming door het toekennen van het diploma, maar betekent het veeleer een toegevoegde waarde. *Het is een internationale erkenning van de beschermingsstatus die nationaal werd toegekend aan het gebied*. Het heeft tot gevolg dat er voor een nationale lidstaat geen vrijblijvende verbintenis meer is om het gebied te beschermen, maar dat het succes van de bescherming voorwaarde is voor de internationale erkenning.

Een Europees diploma wordt al toegekend door de Raad van Europa sinds 1965 aan bepaalde natuurgebieden met internationaal belang[360]. De rechtsgrond is Resolutie (65) 6 van maart 1965[361]. Sinds 1973 zijn ook bepalingen uitgewerkt met betrekking tot het Europees diploma[362]. Een Europees Diploma wordt aangevraagd op verzoek van een regering van een lidstaat van de Raad van Europa. Het Europees diploma wordt toegekend door het Comité van ministers van de Raad van Europa, op voorstel van de stuurgroep (*Steering Committee*). De stuurgroep wordt terzake geadviseerd door een ad hoc groep van experts. Het diploma kan alleen worden toegekend na een bezoek ter plaatse door een expert. Het diploma kan worden aangevraagd voor adequate beschermde natuurlijke en halfnatuurlijke gebieden van internationaal belang, in het bijzonder van Europees belang, op het vlak van de bescherming van het natuurlijke erfgoed, door de wetenschappelijke, culturele, esthetische en/of recreationele kwaliteiten. Een Europees diploma wordt toegekend voor een periode van vijf jaar en kan hernieuwd worden voor een opeenvolgende

[356] Art. 4, § 1, Verdrag van Bern.
[357] Art. 4, § 2, Verdrag van Bern.
[358] Art. 4, § 3, Verdrag van Bern.
[359] Art. 4, § 4, Verdrag van Bern.
[360] Zie internet http://www.nature.coe.int/english/main/econets/diploma/dipeuroen.htm.
[361] Resolution (65) 6, instituting the European Diploma for certain landscapes, reserves and protected natural features, 6 maart 1965.
[362] Resolution (73) 4 on the Regulations for the European Diploma, 19 januari 1973. Deze richtlijnen werden reeds verschillende malen herzien.

periode van vijf jaar. Gebieden waaraan een diploma is toegekend, staan onder het toezicht van de Raad van Europa. Deze kan aanbevelingen doen met betrekking tot het beheer van het gebied. Jaarlijks moeten er rapporten door de lidstaat worden ingediend.

Het Europees Diploma biedt geen nieuwe beschermingsstatus voor een gebied. Er kunnen ook geen juridische verplichtingen uit worden geput. Het is veeleer een bevestiging en erkenning van een geslaagde nationale bescherming. Bij de aanvraag tot toekenning van een diploma dient de desbetreffende lidstaat immers te kennen geven welk systeem van bescherming er geldt voor het gebied (wetgeving, maatregelen inzake bescherming). Door de toekenning van het diploma krijgt het gebied een voorbeeldstatus. In 1993 waren er 38 gebieden in Europa met een Europees diploma, in 14 landen[363].

1.8. Biogenetische reservaten

De biogenetische reservaten worden ingesteld door de Raad van Europa met het oog op het beschermen van representatieve voorbeelden van natuurlijke gebieden en habitats van bedreigde soorten, het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek en de publieke belangstelling voor natuurbehoud te helpen vergroten[364]. De biogenetische reservaten werden ingesteld door Resolutie (76) 17 inzake het Europese netwerk van biogenetische reservaten van 15 maart 1976[365]. In deze resolutie wordt aan de lidstaten aanbevolen om het instellen van een Europees netwerk van biogenetische reservaten in overweging te nemen en daartoe biogenetische reservaten in te stellen op hun grondgebied, in overeenstemming met de doelstellingen en principes uiteengezet in de bijlage bij de resolutie[366]. De bedoeling van het netwerk is om het netwerk van biosfeerreservaten te vervolledigen op Europees niveau[367]. In 1994 waren er 288 gebieden, met een totale oppervlakte van meer dan 3,3 miljoen ha[368], in 17 lidstaten.

Onder een *biogenetisch reservaat* wordt in Resolutie (76) 17 begrepen, een beschermd gebied, dat valt onder een wettelijke status en gekarakteriseerd door één of meer typische, unieke, bedreigde of zeldzame habitats, biocenosis of ecosystemen. De principiële doelstelling van een biogenetisch reservaat is:

- Het verzekeren van het biologisch evenwicht, en aldus het behoud, potentieel, genetische diversiteit en representativiteit van de verschillende types van habitat, biocenosis en ecosystemen die essentieel zijn voor: het verzekeren van hun overleven en evolutie voor de toekomstige generaties; de nieuwe genetische combinaties waarvan biologische evolutie afhangt; het behoud van levensonderhoudende systemen; het dienst doen als reproductiestocks, beschikbaar voor transport naar aangetaste gebieden, waarvan het herstel wordt gehoopt door herintroductie.
- Ecosystemen van de biogenetische reservaten beschikbaar maken voor biologisch onderzoek met het oog op het nauwkeurig definiëren van ecologische interacties; het voorbereiden van wetenschappelijke plannen voor beheer en bescherming van ecosystemen; het trainen van specialisten en het mogelijk maken dat het publiek wordt geïnformeerd[369].

---

[363] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 155 (1993).
[364] Zie internet http://www.nature.coe.int/english/main/econets/biogen/resbiogen.htm.
[365] Resolution (76) 17 on the European Network of Biogenetic Reserves, 15 maart 1976, in RUSTER, B., SIMMA, B. en BOCK, M., *o.c.*, Volume XXIII, 161 (1981) (voortaan verwijzing als Resolutie (76) 17).
[366] Resolutie (76) 17, I.
[367] Resolutie (76) 17, II, d.
[368] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 144 (1997a).
[369] Resolutie (76) 17, bijlage, II.

Het instellen van het netwerk van de biogenetische reservaten werd verder uitgewerkt door Resolutie (79) 9[370]. Om in aanmerking te komen voor opname in het netwerk moet een gebied van Europees belang zijn voor natuurbehoud en over een effectieve beschermingsstatus beschikken. Het voorstel voor het opnemen van een gebied in het netwerk gebeurt door de betrokken lidstaat. Voorstellen worden onderzocht door het Committee on the Conservation and Management of the Environment and Natural Habitats van de Raad van Europa. De beslissing tot het aanwijzen van een biogenetisch reservaat gebeurt door de lidstaat. Het Comité mag aanbevelingen aan de desbetreffende lidstaat geven, teneinde de nodige maatregelen te nemen om het gebied in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van het netwerk[371].

Net zoals voor het Europees diploma kunnen aan het instellen van biogenetische reservaten geen bindende juridische gevolgen worden gekoppeld. Het is eveneens een internationale bevestiging van een gebied dat al door nationale wetgeving wordt beschermd.

1.9. Gebiedsbescherming in de Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming

Op grond van de Benelux-Overeenkomst van 8 juni 1982 op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming moeten de regeringen van de Benelux-landen een visie ontwikkelen op de bescherming en het beheer van grensoverschrijdende natuurgebieden en waardevolle landschappen, met inbegrip van grensoverschrijdende parken en van gebieden die voor migrerende soorten van belang zijn. Zij dienen criteria te formuleren waaraan die gebieden en hun bescherming en beheer zouden moeten voldoen. Andere verplichtingen zijn het inventariseren, het begrenzen van en het verlenen van een beschermingsstatuut aan bovenbedoelde gebieden die het voorwerp uitmaken van een beschikking; het opstellen van op elkaar afgestemde programma's voor dergelijke gebieden die het voorwerp uitmaken van een beschikking en regelmatig overleg plegen over de programma's; raadpleging over de voornemens en de ontwikkelingen die de grensoverschrijdende gebieden kunnen aantasten.

1.10. Vogelrichtlijngebieden

Bij de gebiedsgerichte verplichtingen in de Vogelrichtlijn wordt een onderscheid gemaakt naar maatregelen voor *alle* vogelsoorten bedoeld in art. 1 (alle in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied) en *specifieke* maatregelen voor de soorten genoemd in Bijlage I bij de richtlijn en geregeld voorkomende trekvogels.

Luidens art. 3 van de richtlijn nemen de lidstaten alle maatregelen om *voor alle in art. 1 bedoelde vogelsoorten* een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Voor een dergelijke bescherming en instandhouding van leefgebieden worden in de eerste plaats volgende maatregelen genomen:

- aanwijzing van beschermingszones;
- onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones; en
- herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen en de aanleg van biotopen[372].

De beschermingsmaatregelen van art. 3 worden genomen, rekening houdend met de eisen van art. 2. Deze bevatten naast ecologische, wetenschappelijke en culturele ook economische en recreatieve eisen. Zoals hierna zal blijken, is dit voor de gebiedsgerichte

[370] Resolution (79) 9 concerning the Rules for the European Network of Biogenetic Reserves, 29 mei 1979, in RUSTER, B., SIMMA, B. en BOCK, M., *o.c.*, Volume XXIII, 401 (1981); zoals gewijzigd (voortaan verwijzing als Resolutie (79) 9).
[371] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 155 (1993).
[372] Art. 3, Vogelrichtlijn.

verplichtingen ten aanzien van Bijlage I-soorten niet het geval: daar gelden bij de aanwijzing enkel ornithologische criteria.

Voor de soorten die worden genoemd in Bijlage I bij de richtlijn en voor de geregeld voorkomende trekvogels zijn bijzondere verplichtingen voorzien inzake gebiedsbescherming. Voor de soorten die voorkomen in Bijlage I bij de richtlijn worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen opdat deze soorten op de plaats waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. *De lidstaten wijzen hiervoor de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones (Special Protection Areas* - SPA) *aan*, rekening houdend met de bescherming die de soorten in de geografische land- en zeezone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven[373].

Daarnaast zijn de lidstaten gehouden soortgelijke maatregelen te nemen voor niet in Bijlage I genoemde, geregeld voorkomende trekvogels. Hierbij moet rekening worden gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. De lidstaten moeten hierbij bijzondere aandacht besteden aan de bescherming van de watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis[374]. In de Vogelrichtlijn wordt aldus de link gelegd naar de Ramsargebieden.

Inzake de beleidsvrijheid van de lidstaten om speciale beschermingszones aan te wijzen, zijn er verschillende uitspraken geweest door het Hof van Justitie. In een eerste zaak hierover, de *Leybucht-zaak* van 1991[375], stelde het Hof dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken om gebieden aan te wijzen als Vogelrichtlijngebieden. Uit een later arrest inzake de *Marismas de Santoña*[376], blijkt dat *louter ornithologische criteria uitmaken of een gebied moet worden aangeduid als speciale beschermingszone.* Hieruit volgt dat een lidstaat niet beschikt over een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of een gebied al dan niet wordt aangewezen als speciale beschermingszone, ook al hebben zij nog een zekere beoordelingsmarge. Pallemaerts merkt hierbij op dat deze marge als gevolg van de rechtspraak van het Hof wel zeer nauw is[377]. In deze zaak werd Spanje veroordeeld wegens niet-naleving van art. 4 , § 1en 2 van de Vogelrichtlijn, omdat zij een moerasgebied, de Marismas de Santoña, niet als speciale beschermingszone had aangeduid, alhoewel het ecologisch belang van het gebied duidelijk was. Deze redenering van het Hof werd bevestigd en doorgetrokken in een later arrest inzake de *Lappel Bank*[378] (Engeland). Daarin bevestigt het Hof dat de lidstaten bij de aanwijzing van speciale beschermingszones zich moeten laten leiden door ornithologische criteria en niet door economische eisen waarvan sprake in art. 2. Bij de aanwijzing moet evenmin rekening worden gehouden met dwingende redenen van groot openbaar belang, waarvan sprake in art. 6, § 4 van de Habitatrichtlijn. Deze bepaling wordt door de Habitatrichtlijn ook van toepassing gesteld op de Vogelrichtlijngebieden[379].

Uit de Lappel Bank-zaak kan nog een andere conclusie worden getrokken. Voor het Hof was het niet duidelijk dat in de Lappel Bank soorten van Bijlage I leven. De Lappel Bank maakt echter deel uit van een groter estuarium en moerasgebied en beschikt over een aantal gemeenschappelijke ornithologische kenmerken. De Lappel Bank maakt aldus een belangrijk deel uit van het hele ecosysteem van het estuarium en de vernietiging ervan zal

[373] Art. 4, § 1, Vogelrichtlijn.
[374] Art. 4, § 2, Vogelrichtlijn.
[375] HvJ, 28 februari 1991, zaak C-57/89, Commissie t. Duitsland (Leybucht), in *M & R* 109 (1992).
[376] HvJ, 2 augustus 1993, zaak C-335/90, Commissie t. Spanje (Marismas de Santoña), in *TMR* 308 (1993).
[377] PALLEMAERTS, M., *o.c.*, 23 (1994).
[378] HvJ, 11 juli 1996, zaak C-44/95, Regina t. Secretary of State for the Environment (Lappel Bank), in *TMR* 186 (1997).
[379] Zie infra 4.4.

waarschijnlijk leiden tot een achteruitgang van de vogelpopulaties in het gebied. Hieruit besluit Van Hoorick dat het Hof lijkt aan te nemen dat gebieden die een belangrijk bestanddeel vormen in een gebied dat behoort tot de meest geschikte gebieden voor het behoud van een vogelsoort van Bijlage I of van een trekvogelsoort mee moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone, ook al staat niet vast dat er in de eerstgenoemde gebieden vogelsoorten van Bijlage I of trekvogelsoorten leven[380].

In twee recente uitspraken van het Hof over de toepassing van de Vogelrichtlijn in Frankrijk worden gelijkaardige beslissingen getroffen. In een uitspraak van 18 maart 1999[381] wordt Frankrijk veroordeeld wegens het niet-aanwijzen van een voldoende groot gebied van het Seine-estuarium als speciale beschermingszone. Een gelijkaardige veroordeling volgt in een arrest van 25 november 1999[382]. Daarin wordt Frankrijk opnieuw veroordeeld wegens niet-naleving van de Vogelrichtlijn in het moeras van Poitevin. Ook in deze zaak werd door het Hof geoordeeld dat een onvoldoende groot gebied was aangeduid als Vogelrichtlijngebied.

De voorgaande zaken door het Hof betroffen telkens de vraag over de aanduiding van een specifiek gebied als Vogelrichtlijngebied. *In een recente uitspraak van het Hof*[383] *werd echter geoordeeld over het aanduiden van Vogelrichtlijngebieden door een lidstaat in zijn totaliteit.* In dat arrest werd Nederland veroordeeld omdat het niet *alle* gebieden, die voldeden aan de ornithologische criteria, als Vogelrichtlijngebieden had aangeduid. Het Hof baseert zich daarvoor op een lijst, de IBA '89 (*Important Bird Areas*), een inventaris van belangrijke gebieden in alle lidstaten[384]. In het arrest neemt het Hof volgende belangrijke conclusies: de verplichting om speciale beschermingszones aan te duiden op grond van art. 4, § 1 van de Vogelrichtlijn is een verplichting die niet kan worden ontweken door middel van het nemen van andere natuurbehoudsmaatregelen. De beoordelingsmarge die de lidstaten hebben bij het aanduiden van gebieden als speciale beschermingszones, betreft niet de beoordelingsvrijheid om gebieden, die het meest geschikt zijn volgens ornithologische criteria, al dan niet aan te duiden als speciale beschermingszone. Deze beoordelingsmarge betreft alleen de toepassing van de criteria voor het identificeren van de meest geschikte gebieden voor het behoud van de soorten van Bijlage I bij de richtlijn. Als gevolg daarvan zijn de lidstaten verplicht om alle gebieden, waarvan eenmaal vaststaat dat ze volgens ornithologische criteria het best geschikt zijn voor het behoud van de betreffende soorten, als speciale beschermingszone aan te wijzen. Alhoewel de IBA '89 geen bindend instrument is, maakt het toch een belangrijke lijst uit met gebieden die van belang zijn voor het behoud van vogelsoorten in de Europese Unie. Als gevolg van deze rechtspraak kunnen nog een aantal lidstaten zich verwachten aan gelijkaardige veroordelingen. Gebaseerd op wetenschappelijke gegevens zouden enkel België en Denemarken grotendeels voldaan hebben aan de verplichting[385]. In de zaak tegen Frankrijk inzake het gebied van de Poitevin wordt door het Hof ook naar de IBA '89 verwezen om te besluiten dat het aangeduide gebied niet voldoende groot was.

De Vogelrichtlijn vormt inzake habitatbescherming aldus een krachtig instrument, daarin versterkt door de rechtspraak van het Hof van Justitie. Door de mogelijkheid voor de Commissie om op te treden tegen lidstaten bij niet-naleving van de richtlijn en de mogelijkheid tot veroordeling door het Hof van Justitie is de afdwingbaarheid van de

---

[380] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 204 (1997a).
[381] HvJ, 18 maart 1999, zaak C-166/97, Commissie t. Frankrijk, in *TMR* 200-204 (1999).
[382] HvJ, 25 november 1999, zaak C-96/98, Commissie t. Frankrijk; internet http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bi...80096&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET.
[383] HvJ, 19 mei 1998, zaak C-3/96, Commissie t. Nederland, *M & R* 192 (1998).
[384] De IBA '89 is inmiddels vervangen door een nieuwe versie: HEATH, M.F. en EVANS, M.I., *Important Bird Areas in Europe: priority sites for conservation*, BirdLife International, 1999, 1.600 p.
[385] Over deze recente rechtspraak zie *Natura 2000 Newsletter*, Commissie DG XI, 2-3 (november 1998); VAN HOORICK, G., "Omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in het Vlaamse Gewest" in *De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen*, AMINAL, Afdeling natuur, 7 juni 1999, (23 p.), 12; zie echter verder over de implementatie van de richtlijn in België.

Vogelrichtlijn dan ook groter dan deze van sommige verdragen, zoals het Verdrag van Bern. IJlstra en Nollkaemper[386] gaan er echter van uit dat de rechtsgevolgen van beide vergelijkbaar zijn. Backes treedt hen daarin, ons inziens terecht, niet bij[387].

1.11. HABITATRICHTLIJNGEBIEDEN

Door de Habitatrichtlijn wordt een *Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones gevormd*. Dit netwerk van speciale beschermingszones krijgt de naam "*Natura 2000*" mee. Het netwerk bestaat uit gebieden van in Bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in Bijlage II genoemde dier- en plantensoorten. Met *natuurlijke habitats* wordt bedoeld: de land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn[388]. Onder *habitat van een soort* wordt begrepen een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft[389]. Bijlage I omvat de typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist. Bijlage II omvat de dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist. Bijlage II vult Bijlage I aan met het oog op het tot stand brengen van een geïntegreerd netwerk van speciale instandhoudingszones. Deze bijlagen werden inmiddels al gewijzigd door een richtlijn van 1997[390]. Het netwerk moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. Dit ecologisch netwerk zal tevens de Vogelrichtlijngebieden omvatten[391].

De lidstaten dragen bij tot de totstandkoming van Natura 2000 door het aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszones, overeenkomstig art. 4[392]. Een *gebied* is volgens de richtlijn een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend[393]. Bij de definities wordt nog eens specifiek omschreven wat wordt verstaan onder speciale beschermingszone. Een *speciale beschermingszone* (*special area of conservation* - SAC) is een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen[394]. Deze speciale beschermingszones worden hierna verder ook Habitatrichtlijngebieden genoemd. In het Engels wordt een onderscheid gemaakt tussen Vogelrichtlijngebieden (*Special Protection Areas*) en Habitatrichtlijngebieden (*Special Areas of Conservation*). In het Nederlands wordt voor beide soort gebieden, de term *speciale beschermingszone* gebruikt, met uitzondering van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, waarin het onderscheid wordt gemaakt in speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud.

De procedure voor de totstandkoming van Natura 2000 wordt gegeven in art. 4 en omvat verschillende stappen. *In eerste instantie stelt elke lidstaat op basis van de criteria van Bijlage III (eerste fase) en de relevante wetenschappelijke gegevens een lijst van gebieden*

---

[386] IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 98 (1990).
[387] BACKES, Ch., *o.c.*, 304 (1993).
[388] Art. 1, c, Habitatrichtlijn.
[389] Art. 1, f, Habitatrichtlijn.
[390] Richtlijn 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997 tot aanpassing aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *PB L* 305, 8 november 1997.
[391] Art. 3, § 1, Habitatrichtlijn.
[392] Art 3, § 2, Habitatrichtlijn.
[393] Art. 1, j, Habitatrichtlijn.
[394] Art. 1, l, Habitatrichtlijn.

voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van Bijlage I en welke inheemse soorten van Bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn[395].

Op deze nationale lijsten duiden de lidstaten tevens de gebieden aan met prioritaire typen natuurlijke habitats en prioritaire soorten[396]. Onder *prioritaire typen natuurlijke habitats* wordt begrepen op het Europese grondgebied voorkomende typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor wiens instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijk verspreidingsgebied op het Europees grondgebied ligt. Deze prioritaire typen natuurlijke habitats zijn in Bijlage I aangeduid met een sterretje (*)[397]. *Prioritaire soorten* zijn de in art. 1, g, I bedoelde soorten (bedreigde soorten) waar, voor de instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het Europees grondgebied ligt. Deze soorten zijn in Bijlage II aangeduid met een sterretje[398].

Deze nationale lijsten moesten, normaal gezien, binnen de drie jaar na kennisgeving van de richtlijn zijn overgemaakt aan de Europese Commissie (1995). Veel lidstaten zijn deze verplichting niet nagekomen. Er is dan ook een achterstand in de verwezenlijking van het ecologisch netwerk.

Het is dus aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om gebieden al dan niet op de lijst te plaatsen die aan de Commissie moeten worden overgemaakt. *Nochtans is ook hier de discretionaire bevoegdheid voor de lidstaten beperkt.* De aanduiding dient te gebeuren op grond van de criteria van Bijlage III[399]. Net zoals bij de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden moet ook bij de aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden door de lidstaten geen rekening worden gehouden met economische en sociale criteria. Dit wordt ook bevestigd in de opinie van de advocaat-generaal Lèger in een zaak voor het Hof van Justitie inzake de aanduiding op grond van art. 4, § 1 door de lidstaat van een Habitatrichtlijngebied in het Severn-estuarium in Bristol[400]. Bovendien voorziet de Habitatrichtlijn in art. 5 in een uitzonderingsmogelijkheid op de bevoegdheid van de lidstaten tot het aanduiden van de gebieden. In uitzonderlijke gevallen, wanneer de Commissie constateert dat een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort die haar, op grond van relevante en betrouwbare wetenschappelijke informatie, onontbeerlijk lijkt voor het behoud van dat prioritaire type natuurlijke habitat of het voortbestaan van die prioritaire soort, ontbreekt op de nationale lijst bedoeld in art. 4, § 1, wordt een procedure voor bilateraal overleg tussen de lidstaat en de Commissie gestart om de door de beide partijen gebruikte wetenschappelijke gegevens te vergelijken. Indien het meningsverschil na een overlegperiode van ten hoogste zes maanden niet is opgelost, zendt de Commissie een voorstel naar de Raad betreffende de selectie van dat gebied als gebied van communautair belang. De Raad spreekt zich

---

[395] Art. 4, § 1, Habitatrichtlijn.
[396] Bijlage II, fase 1, D, Habitatrichtlijn.
[397] Art. 1, d, Habitatrichtlijn.
[398] Art. 1, h, Habitatrichtlijn.
[399] Zie infra 2.4.
[400] Opinion of Advocate General Léger delivered on 7 March 2000, Case C-371/98 (The Queen v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions *ex parte* First Corporate Shipping Ltd); internet http://curia.eu.int/nl/jurisp/; "*I therefore propose that the Court rule as follows: Article 2(3) of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 (...) must be interpreted as precluding a member State from taking account of economic, social and cultural requirements or regional and local characteristics when deciding which sites to propose to the Commission or when defining the boundaries of those sites under Article 4(1) of that directive*".

binnen drie maanden na de indiening van het voorstel uit met eenparigheid van stemmen. Gedurende de overlegperiode en in afwachting van het besluit van de Raad, wordt het gebied onderworpen aan de beschermingsmaatregelen voorzien in art. 6, § 2.

Een tweede fase in de totstandkoming van het Natura 2000-netwerk is het opmaken door de Commissie van een lijst van gebieden. Op basis van de criteria van Bijlage III (fase 2), stelt de Commissie aan de hand van de lijsten van de lidstaten en met instemming van iedere lidstaat, een *ontwerplijst op van de gebieden van communautair belang.* Het opstellen van de ontwerplijst gebeurt voor de vijf biogeografische regio's die worden genoemd in art. 1, c, III en voor het gehele Europese territorium waarop het EG-Verdrag van toepassing is. De vijf biogeografische regio's zijn het Alpiene gebied, de Atlantische zone, de continentale zone, Macaronesië en het Middellandse-Zeegebied. Waar in de eerste fase van de procedure sprake is van de habitats van communautair belang en soorten van communautair belang, die worden weergegeven in de Bijlage I en II en die als basis dienen voor de lijsten van de lidstaten, wordt in de tweede fase van de procedure door de Commissie een lijst met gebieden van communautair belang opgesteld. Een *gebied van communautair belang* wordt bij de definities omschreven als een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van Bijlage I of een soort van Bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het Natura 2000-netwerk en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken regio. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen de gebieden van communautair belang overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijk verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn[401]. Op deze ontwerplijst van de Commissie staat aangegeven in welke gebieden één of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

Het vaststellen van deze ontwerplijst gebeurt volgens de procedure van art. 21. Deze lijst van gebieden wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn vastgesteld[402]. Dit had dus al moeten verwezenlijkt zijn in 1998. Aangezien het opstellen van de nationale lijsten echter vertraging heeft opgelopen, heeft het opstellen van de communautaire lijst eveneens een achterstand opgelopen.

Wanneer een gebied volgens de bovenstaande procedure tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk (en uiterlijk binnen zes jaar) aan als speciale beschermingszone. Tevens stelt de lidstaat de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van Bijlage I of van een soort van Bijlage II, alsook voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging[403]. Het is dus pas in de derde fase van de procedure dat er sprake is van speciale beschermingszones, waarvan sprake in art. 3, § 2. Als alle termijnen van de verschillende procedures worden samengeteld, duurt het dus tot 2004 vooraleer de speciale beschermingszones zijn aangeduid.

Totdat de definitieve aanduiding van de speciale beschermingszones is gebeurd, wordt echter reeds in een bescherming voorzien van deze gebieden. De beschermingsmaatregelen van art. 6, § 2, 3 en 4 gelden reeds van zodra een gebied op de ontwerplijst van de Commissie is geplaatst[404]. Dit is een formele verplichting die is voorzien in de richtlijn zelf. De vraag blijft dan welke bescherming wordt geboden aan gebieden die zijn aangeduid door de lidstaten als speciale beschermingszone en zijn opgegeven aan de Commissie, voordat de communautaire lijst is opgemaakt. Deze vraag is momenteel van

[401] Art. 1, k, Habitatrichtlijn.
[402] Art. 4, § 3, Habitatrichtlijn.
[403] Art. 4, § 4, Habitatrichtlijn.
[404] Art. 4, § 5, Habitatrichtlijn.

cruciaal belang aangezien dit de toestand is waarin de Habitatrichtlijngebieden zich momenteel bevinden. Doordat de richtlijn expliciet stelt dat de beschermingsmaatregelen van art. 6 gelden als de gebieden op de communautaire lijst zijn geplaatst, zou daar *a contrario* uit kunnen worden afgeleid dat deze beschermingsmaatregelen *niet* gelden zolang de communautaire lijst niet is vastgesteld. Er moet hier echter rekening worden gehouden met art. 10 van het EG-Verdrag, waarin wordt gesteld dat lidstaten zich dienen te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag in gevaar kunnen brengen. Hieruit kan worden afgeleid dat de lidstaten geen activiteiten mogen ondernemen die ertoe kunnen leiden dat de kwaliteit van een op de nationale lijst geplaatste gebieden afneemt[405]. Hetzelfde geldt voor de gebieden die nog niet op de nationale lijst werden geplaatst, maar waarvan het duidelijk is dat zij op grond van wetenschappelijke criteria op de nationale lijst moeten worden geplaatst. Deze stelling wordt ook bevestigd in de richtlijnen die door de Commissie werden uitgewerkt voor de toepassing van art. 6 van de Habitatrichtlijn[406].

2. Criteria voor de aanwijzing van beschermde gebieden

Specifieke criteria voor de aanwijzing van beschermde gebieden zijn uitgewerkt in het kader van het Ramsar-Verdrag, het Werelderfgoedverdrag, de biosfeerreservaten en de EG-natuurbehoudsrichtlijnen.

2.1. Criteria voor het aanwijzen van Ramsar-gebieden

In het verdrag zelf wordt al summier aangegeven welke criteria gelden voor het opnemen van gebieden in de lijst. Watergebieden dienen voor opname in de lijst in aanmerking te komen op grond van hun internationale betekenis in ecologisch, botanisch, zoölogisch, limnologisch of hydrologisch opzicht. In de eerste plaats dienen watergebieden van internationale betekenis voor watervogels in elk seizoen te worden opgenomen[407]. Er wordt in het verdrag niet vermeld of de aanduiding als Ramsar-gebied moet gebeuren in een gebied dat reeds onder nationale beschermingsmaatregelen valt. Uit de praktijk van de verschillende verdragspartijen blijkt daarover een verschillende aanpak te bestaan: sommige landen wijzen een gebied maar aan als Ramsar-gebied, als dit reeds een nationale wettelijke bescherming heeft. Andere landen gaan er daarentegen van uit dat het aanwijzen van een gebied als Ramsar-gebied een effectieve methode kan zijn om een nationale bescherming te verzekeren voor een onbeschermd gebied[408].

Op de verschillende conferenties van de verdragspartijen werden criteria uitgewerkt voor het aanwijzen van watergebieden als Ramsar-gebieden. Deze criteria werden verschillende malen gewijzigd. De huidige geldende criteria zijn deze aangenomen op de 4de conferentie van verdragspartijen (Montreux, 1990) en de 6de conferentie van partijen (Brisbane, 1996)[409]. Voor de toepassing van deze criteria werden tevens richtlijnen uitgevaardigd[410].

Bij de huidige criteria is er een opmerkelijk verschil in vergelijking met de eerste criteria die werden uitgewerkt in 1974[411]. Daarbij valt op dat er een omkering is in de volgorde van de gebruikte criteria: in de eerste criteria werd de aandacht in de eerste plaats besteed aan de

---

[405] Zie ook in deze zin VAN HOORICK, G., *o.c.*, 13 (1999).

[406] Europese Commissie - DG Milieu, *Beheer van "Natura 2000"-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, april 2000, (45p.) 11-12 (2000) (voortaan verwijzing als Europese Commissie - DG Milieu).

[407] Art. 2, § 2, Ramsar-Verdrag.

[408] Zie LYSTER, S., *o.c.*, 189-191 (1985).

[409] Bijlagen bij Aanbeveling 4.2., Montreux 1990 en Resolutie VI.2, Brisbane, 1996.

[410] De criteria en de richtlijnen zijn te vinden op de internetsite http://www.ramsar.org/key_criteria.htm.

[411] De eerste criteria werden uitgewerkt in Heiligenhafen in 1974, vooraleer het verdrag in werking was getreden. Deze werden overgenomen op de eerste conferentie van Cagliari in 1980 en gewijzigd door de conferentie van Regina.

criteria specifiek voor watervogels. De huidige criteria vertrekken eerst van criteria voor watergebieden in het algemeen. Dit wijst op het belang van het verdrag voor watergebieden in het algemeen en niet enkel voor watervogels. Dit blijkt ook uit de aanduiding van watergebieden door verdragspartijen, waarbij gebieden niet alleen werden aangeduid omwille van hun belang voor watervogels, maar waarbij tevens andere belangen inzake fauna of flora een rol hebben gespeeld[412]. Alhoewel in de titel van het verdrag en in verschillende verdragsartikelen de klemtoon wordt gelegd op het belang van watergebieden voor watervogels, is het Ramsar-Verdrag dus duidelijk ruimer dan alleen als beschermingsinstrument voor watervogels. De reden voor het belang dat aan watervogels werd gehecht, had ongetwijfeld te maken met de rol die ornithologische organisaties (zoals IWRB) hadden gespeeld bij de totstandkoming van het verdrag[413].

Om als Ramsar-gebied te worden aangeduid moet minstens aan één van volgende criteria worden voldaan. Er worden vier categorieën criteria onderscheiden: criteria voor representatieve of unieke watergebieden, algemene criteria gebaseerd op planten of dieren, specifieke criteria gebaseerd op watervogels en specifieke criteria gebaseerd op vissen.

Bij de *criteria inzake representatieve of unieke watergebieden* kan een gebied als internationaal belangrijk worden beschouwd indien:
- het een bijzonder representatief voorbeeld is van een natuurlijk of bijna-natuurlijk watergebied, kenmerkend voor de biogeografische regio;
- het een bijzonder goed representatief voorbeeld is van een natuurlijk of bijna-natuurlijk watergebied, gezamenlijk voor meer dan een biogeografische regio;
- het een bijzonder goed representatief voorbeeld is van een watergebied dat een belangrijke hydrologische, biologische of ecologische rol vervult in het natuurlijk functioneren van een belangrijke rivier of kustzone-ecosysteem, in het bijzonder wanneer het grensoverschrijdend is;
- een voorbeeld is van een specifiek type van watergebied, zeldzaam of ongewoon in de biogeografische regio.

Bij de *algemene criteria voor dieren en planten* wordt een watergebied als internationaal belangrijk gezien indien het:
- een aanzienlijke verzameling van zeldzame, kwetsbare of bedreigde soorten of ondersoorten van dieren of planten onderhoudt, of een aanzienlijk aantal individuen van één of meer van deze soorten;
- het van bijzondere waarde is voor het behoud van de genetische en ecologische diversiteit van een regio door de kwaliteit en bijzonderheden van de flora en fauna;
- het een bijzondere waarde heeft als habitat voor dieren en planten in een kritieke fase van hun biologische cyclus;
- het van bijzondere waarde is voor één of meer endemische plant- of diersoorten of gemeenschappen.

Voor de *criteria voor watervogels* worden kwantitatieve criteria weerhouden. Een watergebied is internationaal belangrijk indien het:
- regelmatig 20.000 watervogels onderhoudt;
- het regelmatig aanzienlijke aantallen onderhoudt van bijzondere groepen van watervogels, die indicatief zijn voor watergebieden, reproductiviteit of diversiteit;
- het regelmatig 1% van de individuen van een populatie van een soort of ondersoort onderhoudt.

Een watergebied kan ook als internationaal belangrijk worden aanzien, specifiek *voor vissen* als:

---

[412] NAVID, D., *o.c.*, 23 (1988).
[413] Zie hierover BOWMAN, M., *o.c.*, 5-7 (1995).

- het een belangrijke proportie van inheemse visondersoorten, soorten of families onderhoudt, alsook levensgeschiedenis (*life-history*) fasen, soorteninteracties en/of populaties die representatief zijn voor watergebiedvoordelen en/of waarden en daardoor bijdragen tot globale biologische diversiteit;
- het een belangrijke voedselbron vormt voor vissen, paaigebieden, kinderkamers en/of migratieroute waarvan visstocks, binnen of buiten het watergebied, afhangen.

Het aanwijzen van gebieden is dus niet noodzakelijk beperkt tot criteria inzake watervogels. Toch blijft het criterium van watervogels van belang: zo werd er al op gewezen dat de internationale verantwoordelijkheid voor het aanwijzen of wijzigen van Ramsar-gebieden, waarvan sprake in art. 2, § 6, wel is gericht op het behoud van watervogels.

2.2. Criteria voor het aanwijzen van Werelderfgoedgebieden

Het Werelderfgoedverdrag legt aan de Werelderfgoedcommissie op om normen uit te werken op grond waarvan een goed dat behoort tot het natuurlijk erfgoed kan worden opgenomen in de Werelderfgoedlijst of de Lijst van bedreigd werelderfgoed[414]. Deze criteria werden uitgewerkt in de operationele richtlijnen bij het verdrag[415].

Voor het opnemen van een natuurlijk erfgoed in de lijst moet worden voldaan aan één of meer van de volgende criteria[416]. De voorgestelde sites moeten:

i. bijzondere voorbeelden zijn van representatieve belangrijke fasen in de geschiedenis van de Aarde, met inbegrip van het vaststellen van leven, belangrijke aan de gang zijnde geologische processen in de ontwikkeling van landvormen, belangrijke geomorfologische of fysiografische kenmerken;
ii. bijzondere voorbeelden van representatieve belangrijke aan de gang zijnde ecologische en biologische processen in de evolutie en ontwikkeling van terrestrische, zoetwater-, kust- en mariene ecosystemen en gemeenschappen van planten en dieren;
iii. ongeëvenaarde natuurlijke fenomenen bevatten of gebieden van uitzonderlijke natuurlijke schoonheid en esthetisch belang;
iv. de meest belangrijke en waardevolle natuurlijke habitats omvatten voor *in situ* behoud van biologische diversiteit, met inbegrip van deze die bedreigde soorten bevatten van bijzondere universele waarde vanuit het oogpunt van wetenschap of natuurbehoud.

Deze gebieden moeten ook voldoen aan de bijkomende criteria en voorwaarden inzake integriteit[417] die worden opgelegd in de operationele richtlijnen. Deze zijn meer gedetailleerd uitgewerkt, waarbij veelal voorbeelden worden gegeven ter verduidelijking. Zo moeten de gebieden genoemd in punt ii van de criteria van voldoende grootte zijn en de nodige elementen bevatten die de sleutelaspecten van processen kunnen aantonen, die essentieel zijn voor het langetermijnbehoud van de ecosystemen en de biologische diversiteit die ze omvatten. Zo moet een koraalrif ook bijvoorbeeld zeegras, mangrove of andere aangrenzende ecosystemen omvatten, die de nutriënt- en sedimentinvoer in het rif reguleren[418]. Voor de gebieden die worden omschreven, moet er een beheersplan zijn en een adequate wettelijke, institutionele of traditionele bescherming. Het moeten tevens de meest belangrijke gebieden zijn voor het behoud van de biodiversiteit[419]. De voorgestelde gebieden moeten niet alleen voldoen aan één van de vier criteria, maar tevens aan de relevante voorwaarden van integriteit.

---

[414] Art. 11, § 5, , Werelderfgoedverdrag.
[415] Criteria in http://www.unesco.org/whc/criteria.htm#debut.
[416] Operationele richtlijnen, I, D, par. 44, a.
[417] Operationele richtlijnen, I, D, par. 44, b.
[418] Operationele richtlijnen, b, ii.
[419] Operationele richtlijnen, b, v, vi, vii.

Door de bijkomende voorwaarden inzake integriteit wordt dus als bijkomende voorwaarde gesteld dat een gebied, dat wordt voorgesteld om te worden opgenomen in de lijst, al een wettelijke bescherming geniet. Dit is een verschil met het Ramsar-Verdrag waarbij nergens een voorwaarde over de wettelijke beschermingsstatus wordt opgelegd. Nochtans werd bijvoorbeeld het Great Barrier Reef als Werelderfgoedgebied aangeduid op de lijst, ook al viel maar een gedeelte daarvan onder nationale Australische beschermingswetgeving.

2.3. CRITERIA VOOR HET AANWIJZEN VAN BIOSFEERRESERVATEN

In het statutair kader voor de biosfeerreservaten worden ook criteria vastgelegd voor het aanwijzen van gebieden als biosfeerreservaat. De biosfeerreservaten moeten van voldoende grootte zijn om aan de drie functies te kunnen voldoen[420]. De criteria voor het aanduiden van een gebied als biosfeerreservaat omvatten representativiteit, diversiteit, natuurlijkheid en effectiviteit als een behoudseenheid. Secondaire criteria omvatten kennis van de geschiedenis van het gebied, de aanwezigheid van zeldzame of bedreigde soorten, en de waarde van het gebied voor educatie en onderzoek[421].

2.4. CRITERIA VOOR HET AANWIJZEN VAN VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNGEBIEDEN

De criteria voor de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden hebben het voorwerp uitgemaakt van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Daaruit volgt dat louter ornithologische criteria uitmaken of een gebied moet worden aangeduid als Vogelrichtlijngebied.

Voor het aanwijzen van de speciale beschermingszones onder de Habitatrichtlijn zijn criteria opgenomen in de richtlijn. Daarvoor wordt een onderscheid gemaakt tussen criteria die moeten worden gehanteerd in de eerste fase van de aanduiding van de gebieden (de opmaak van de nationale lijsten) en de criteria die worden gebruikt bij de opmaak van de lijst van gebieden van communautair belang.

Het opmaken van de nationale lijsten van gebieden, met inbegrip van gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten, worden opgemaakt volgens de criteria van Bijlage III (fase 1). *De criteria voor de beoordeling van het gebied voor een type natuurlijke habitat van Bijlage I zijn*:

- de mate van representativiteit van het type natuurlijke habitat in het gebied;
- door het type natuurlijke habitat bestreken oppervlakte van het gebied ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte;
- de mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid;
- algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat.

De criteria voor de beoordeling van het gebied voor een soort van Bijlage II zijn:

- de omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied;
- mate van instandhouding van de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soort en herstelmogelijkheid;
- mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort;
- algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort.

---

[420] DE KLEMM, C., *YIEL* 314 (1995).
[421] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 10 (1995).

Voor de beoordeling van het communautair belang van de op nationale lijsten geplaatste gebieden geldt dat alle door de lidstaten aangewezen gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten worden beschouwd als gebieden van communautair belang. De beoordeling van het communautaire belang van de andere gebieden, gebeurt aan de hand van volgende criteria: de relatieve betekenis van het gebied op nationaal niveau; de geografische ligging van het gebied ten opzichte van trekroutes van dieren van Bijlage II; de totale oppervlakte van het gebied; het aantal typen natuurlijke habitats van Bijlage I en soorten van Bijlage II in het gebied; de algemene ecologische waarde van het gebied voor de betrokken biogeografische regio en/of voor het Europese grondgebied, zowel wat betreft het karakteristieke of unieke aspect van de bestanddelen als wat de combinatie daarvan betreft[422]. De lidstaten waar de gebieden met één of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en één of meer prioritaire soorten in oppervlakte van meer dan 5% van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van Bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast[423].

Er moet nogmaals worden benadrukt dat voor de aanduiding van de Habitatrichtlijngebieden enkel ecologische criteria gelden, en geen economische of sociale criteria in aanmerking komen .

3. KWANTITATIEVE VERPLICHTINGEN

Er worden in het internationaal recht maar zeer weinig kwantitatieve verplichtingen inzake het aantal of de totale oppervlakte van de te beschermen gebieden opgenomen. Een uitzondering is het Ramsar-Verdrag. Bij de ondertekening of ratificatie moeten de verdragssluitende partijen ten minste één watergebied aanwijzen voor opname in de internationale lijst[424]. Iedere verdragspartij heeft het recht andere in haar territorium gelegen watergebieden aan de lijst toe te voegen.

In de Habitatrichtlijn worden geen kwantitatieve bepalingen opgenomen voor het Natura 2000-netwerk (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de kwantitatieve bepalingen in de Vlaamse wetgeving[425]). De enige kwantitatieve bepaling wordt vermeld in art. 4, § 2, waarin wordt bepaald dat staten die meer dan 5% gebieden op hun grondgebied hebben met prioritaire typen habitats of prioritaire soorten, minder streng de selectiecriteria dienen toe te passen. Voor de aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden wordt geschat dat dit een gemiddelde van 10 tot 20% van de oppervlakte van de lidstaten zal uitmaken[426]. In maart 2000 waren er voor de hele Europese Unie 10.250 gebieden met een oppervlakte van 360.681 km² overgemaakt aan de Commissie[427].

4. VERPLICHTINGEN INZAKE BEHOUD

De meest uitgebreide en concrete verplichtingen inzake het behoud van de beschermde gebieden komen voor bij de Ramsar-gebieden, de Werelderfgoedgebieden en de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden.

4.1. BEHOUD VAN WATERRIJKE GEBIEDEN

Een onderscheid wordt in het Ramsar-Verdrag gemaakt naargelang het gaat over maatregelen die gelden voor *alle* watergebieden, ongeacht of een gebied in de lijst is

[422] Bijlage III, fase 2, Habitatrichtlijn.
[423] Art. 4, § 2, Habitatrichtlijn.
[424] Art. 2, § 4, Ramsar-Verdrag.
[425] Zie infra afdeling VI inzake ecologische netwerken.
[426] BACKES, Ch., *o.c.*, 316 (1993).
[427] *Natura 2000 Newsletter*, Europese Commissie DG XI, nr. 11, 7 (april 2000).

opgenomen en de maatregelen die specifiek moeten worden getroffen voor de gebieden die zijn opgenomen in de Ramsar-lijst.

4.1.1. BEHOUD VAN WATERRIJKE GEBIEDEN, NIET BEPERKT TOT DE IN DE RAMSAR-LIJST OPGENOMEN GEBIEDEN

De twee belangrijkste verplichtingen voor alle watergebieden, ongeacht of zij in de Ramsar-lijst zijn opgenomen of niet, zijn het verstandig gebruik ervan en het instellen van natuurreservaten binnen deze gebieden.

De partijen formuleren en verwezenlijken hun plannen op zodanige wijze dat, voor zover mogelijk, het verstandig gebruik van de in hun territorium gelegen watergebieden wordt bevorderd[428]. Inzake het verstandig gebruik (*wise use*) werden door de conferenties van de verdragspartijen definities en richtlijnen gegeven om dit begrip verder uit te werken en te preciseren. De definitie voor verstandig gebruik werd vastgelegd in Regina (1987)[429]. Onder *verstandig gebruik* van watergebieden wordt verstaan het duurzaam gebruik ten behoeve van de mensheid op een manier die verenigbaar is met het behoud van de natuurlijke eigenschappen van het ecosysteem. Het *duurzaam gebruik* wordt gedefinieerd als het menselijk gebruik van een watergebied op een manier dat het grootst voortdurend voordeel voor de huidige generaties oplevert, terwijl het potentieel wordt behouden om tegemoet te komen aan de noden en aspiraties van toekomstige generaties. De *natuurlijke eigenschappen* van een ecosysteem worden gedefinieerd als de fysische, chemische en biologische componenten, zoals bodem, water, planten, dieren en nutriënten, en de interacties daartussen.

Om de verdragspartijen te helpen om het concept van het verstandig gebruik te implementeren, werden richtlijnen uitgewerkt (richtlijnen aanvaard op de 4de conferentie, Montreux, 1990[430] en aangevuld door bijkomende richtlijnen, aangenomen op de 5de conferentie, Kushiro, 1993)[431]. De richtlijnen inzake verstandig gebruik roepen de verdragspartijen op om:

- een nationaal beleid inzake watergebieden aan te nemen;
- om programma's te ontwikkelen van inventarisatie van watergebieden, monitoring, onderzoek, training, educatie en publieke bewustwording; en
- het nemen van maatregelen in de waterrijke gebieden door het ontwikkelen van beheersplannen.

De bepalingen inzake het verstandig gebruik van waterrijke gebieden gelden niet enkel voor de watergebieden opgenomen in de lijst, maar tevens in alle andere watergebieden. Het concept van het verstandig gebruik wil niet alleen een algemeen beheer voor watergebieden formuleren, maar ook het verstandig gebruik toepassen voor specifieke watergebieden.

In de richtlijnen wordt een onderscheid gemaakt tussen het uitwerken van een nationaal beleid inzake watergebieden enerzijds en prioritaire acties door nationale staten anderzijds[432]. Inzake het formuleren van een nationaal beleid met betrekking tot watergebieden worden richtlijnen gegeven aangaande institutionele regelingen, wetgeving en beleid, kennis en bewustwording van watergebieden en hun waarden, richtlijnen om de status van watergebieden te herzien en prioriteiten te identificeren voor alle watergebieden in een nationale context en acties om problemen aan te pakken in specifieke watergebieden.

---

[428] Art. 3, § 1, Ramsar-Verdrag.
[429] Recommendation C.3.3. on Wise Use of Wetlands, Regina, 1987; in http://www.ramsar.org/key_rec_3.3.htm.
[430] Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept of the Convention, Bijlage bij Aanbeveling 4.10 (Recommendation C.4.10 on Guidelines for Wise Use), Montreux, 1990; in http://www.ramsar.org/key_rec.4.10.htm
[431] Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use Concept, Bijlage bij Resolution C.5.6. on the Wise Use of Wetlands, Kushiro, 1993; in http://www.ramsar.org/key_res.5.6.htm.
[432] Zie ook hoofdstuk 7 inzake het beginsel van duurzaam gebruik.

Naast de verplichting tot het verstandig gebruik is er een tweede algemene verplichting inzake watergebieden in het verdrag. *Elke verdragspartij dient het behoud van watergebieden en watervogels te bevorderen door het instellen van natuurreservaten in de watergebieden, ongeacht of zij in de lijst zijn opgenomen of niet.* Passende maatregelen voor de bewaking daarvan moeten worden genomen[433]. In een resolutie van de conferentie van de verdragspartijen wordt aan de verdragspartijen aanbevolen om netwerken van natuurreservaten binnen hun territorium in te stellen[434].

Naast deze twee verplichtingen, zijn er nog enkele andere verplichtingen opgenomen ten aanzien van watergebieden. De verdragspartijen trachten door een goed beheer de watervogelstand in de daartoe geschikte watergebieden te vermeerderen[435]. De partijen bevorderen het wetenschappelijk onderzoek en de uitwisseling van gegevens en publicaties met betrekking tot watergebieden[436]. Zij bevorderen de opleiding van personeel voor het onderzoek, het beheer en het bewaken van watergebieden[437]. In het geval een watergebied zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan één verdragspartij of een waterloopstelsel wordt gedeeld door verdragspartijen, wordt er overleg gepleegd over de uitvoering van de verdragsverplichtingen. Terzelfder tijd moeten zij trachten om het beleid en regelingen inzake het behoud van watergebieden te coördineren en te steunen[438]. In het kader van het Ramsar-Verdrag zijn er al bilaterale en regionale samenwerkingen uitgewerkt (b.v. een samenwerkingsovereenkomst tussen Nederland, Duitsland en Denemarken inzake de Waddenzee[439]).

4.1.2. Behoud van waterrijke gebieden, opgenomen in de Ramsar-lijst

De specifieke verplichtingen voor de Ramsar-gebieden zijn tweevoudig: ten eerste het bevorderen van het behoud en ten tweede het opvolgen van de wijzigingen van het ecologisch karakter van het gebied.

De partijen formuleren en verwezenlijken hun plannen op zodanige wijze dat het behoud van de in de lijst opgenomen watergebieden wordt bevorderd[440]. Een verschil met de verplichting tot het verstandig gebruik van *alle* watergebieden, is dat het hier gaat om een absolute verplichting[441]. Bij de verplichting tot het verstandig gebruik van de watergebieden is dit slechts een verplichting *voor zover mogelijk*. Een tweede verschil is, dat bij de algemene verplichting tot het verstandig gebruik, dit wordt beperkt tot het verstandig gebruik in watergebieden gelegen in hun territorium. Bij het behoud van watergebieden opgenomen in de Ramsar-lijst valt deze beperking weg: de verdragspartijen formuleren hun plannen zodat het behoud van in de lijst opgenomen watergebieden wordt bevorderd. Dit heeft tot gevolg dat staten een verantwoordelijkheid hebben om niet alleen het behoud van watergebieden te bevorderen in hun eigen territorium, maar ook Ramsar-gebieden gelegen in het territorium van andere verdragspartijen. Dit impliceert dat partijen moeten vermijden om schade toe te brengen door activiteiten op hun grondgebied aan Ramsar-gebieden gelegen buiten hun territorium. Dit is bijvoorbeeld het geval door het plaatsen van een dam waardoor een Ramsar-gebied in een naburig land wordt aangetast, door grensoverschrijdende verontreiniging. Maar dit kan voorts ook betekenen dat staten zich moeten onthouden van steun aan projecten in het buitenland die daar Ramsar-gebieden zouden aantasten[442].

---

[433] Art. 4, § 1, Ramsar-Verdrag.
[434] Recommendation C.4.4 on Establishment of Wetland Reserves, Montreux, 1990; tekst op de interentsite http://www.ramsar.org/key_rec_4.4.htm.
[435] Art. 4, § 4, Ramsar-Verdrag.
[436] Art. 4, § 3, Ramsar-Verdrag.
[437] Art. 4, § 5, Ramsar-Verdrag.
[438] Art. 5, Ramsar-Verdrag.
[439] Zie supra 2.3. van afdeling III.
[440] Art. 3, § 1, Ramsar-Verdrag.
[441] Cf. art. 4, Ramsar-Verdag: "*Elke Overeenkomstsluitende partij bevordert het behoud van watergebieden (...)*".
[442] Zie hierover BOWMAN, M., *o.c.*, 16-18 (1995).

Een tweede verplichting voor de verdragspartijen voor de watergebieden opgenomen in de lijst is, *dat een verdragspartij ervoor moet zorgen dat zij zo snel mogelijk wordt ingelicht indien het ecologisch karakter van een in haar territorium gelegen en in de lijst opgenomen watergebied verandert of mogelijk zal veranderen ten gevolge van technologische ontwikkelingen, verontreiniging of ander menselijk ingrijpen.* Gegevens over dergelijke veranderingen dienen onverwijld te worden doorgegeven aan de IUCN[443]. Doorgaans wordt over ecologische veranderingen in Ramsar-gebieden verslag uitgebracht in de nationale rapporten die de verdragspartijen bezorgen aan de conferentie van de verdragspartijen. Er bestaat echter geen formele verdragsverplichting om een dergelijk nationaal rapport op te maken.

Het bijhouden van gegevens door het Ramsar-Bureau van veranderingen in het ecologisch karakter van de gebieden op de lijst, werd geformaliseerd door het Montreux-register. Dit register werd ingesteld op de 4de conferentie van de partijen door Aanbeveling 4.8. Deze lijst wordt bijgehouden door het Ramsar-Bureau, in overleg met de betrokken verdragspartij. In februari 1999 waren 60 gebieden opgenomen in het Montreux-register[444]. Eén van deze gebieden zijn de Schorren van de Beneden-Schelde (420 ha), opgenomen in het Montreux-register van 4 juli 1990. Niettemin wordt aangenomen dat niet alle gebieden waarvan het ecologisch karakter is veranderd, zijn opgenomen in de lijst. Schattingen over de Ramsar-gebieden waarvan er verandering is in het ecologisch karakter en die niet zijn opgenomen in de Montreux-lijst, lopen uiteen van 10% door het Ramsar-Bureau tot zelfs 38% door Friends of the Earth.

De werkdefinitie van ecologisch karakter, evenals richtlijnen voor de werking van het Montreux-register werden aangenomen door Resolutie VI.1 van de conferentie in Brisbane. Onder *ecologisch karakter* wordt verstaan de structuur en interrelatie tussen de biologische, chemische en fysische componenten van een watergebied. Deze zijn afgeleid van de interacties van individuele processen, functies, eigenschappen en waarden van het ecosysteem. Onder *verandering in het ecologisch karakter* van een watergebied wordt begrepen, de verslechtering of onevenwichtigheid in één van die processen of functies die het watergebied onderhouden en de producten, eigenschappen en waarden daarvan.

Voor watergebieden waarvan het ecologisch karakter wijzigingen ondergaat, kan ook een beheersbegeleidingsprocedure worden opgestart (Management Guidance Procedure)[445]. Deze procedure is een mechanisme waarbij technische bijstand wordt verleend aan verdragspartijen waarvan het ecologisch karakter van hun Ramsar-gebieden is bedreigd. Deze bijstandsprocedure werd formeel aangenomen door Aanbeveling 4.7 (Montreux, 1990). De bijstandsprocedure gebeurt op vraag van de betrokken verdragspartij. In de meeste gevallen bestaat deze bijstandsprocedure uit een bezoek aan het gebied van een team van twee of meer experts. Deze brengen een rapport uit met hun bevindingen en aanbevelingen. Vooraleer dit rapport publiek kan worden gemaakt, moet het ontwerp ervan eerst naar de bevoegde overheid die het bezoek heeft aangevraagd. Het finale rapport kan de basis vormen voor behoudsmaatregelen in het gebied. Een dergelijke procedure werd bijvoorbeeld opgestart voor de Schorren van de Beneden-Schelde (februari 1998).

Alhoewel het verdrag dus wel voor ogen heeft om ecologische veranderingen in Ramsar-gebieden te vermijden en er de mogelijkheid bestaat voor een monitoringprocedure in het geval van wijzigingen, *is er toch geen formele juridische verplichting voor de verdragspartijen om elke schadelijke verandering in het ecologisch karakter van in hun grondgebied gelegen Ramsar-gebieden te vermijden.* Een verplichting om een verandering in het ecologisch karakter te vermijden, is immers niet hetzelfde als de verplichting tot het vermijden van

[443] Art. 3, § 2, Ramsar-Verdrag.
[444] Zie voor het register, de internetsite http://www.ramsar.org/key_montreux_record.htm.
[445] Voor de lijst van de gebieden waarvoor een begeleidingsprocedure werd opgestart, zie de internetsite http://www.ramsar.org/about_mpg_list.htm.

activiteiten die een dergelijke verandering kunnen teweegbrengen. Wat is dan de juridische draagwijdte van de verplichting om een verandering in het ecologisch karakter te vermijden? Voor de verdragsstaat bestaat de verplichting om het behoud van de Ramsar-gebieden te bevorderen. Als een staat de totale ecologische degradatie van een Ramsar-gebied toelaat, kan dit bezwaarlijk worden gezien als het naleven van de verplichting om het behoud van de Ramsar-gebieden te bevorderen. Een bijkomend argument kan worden gehaald uit de algemene verplichting van het verstandig gebruik van watergebieden: dit impliceert dat de watergebieden worden gebruikt op een manier waardoor de natuurlijke kenmerken van het ecosysteem worden behouden. In het geval van een in de lijst opgenomen watergebied betekent dit dat het gebied op dergelijke manier wordt gebruikt dat het niet de natuurlijke kenmerken aantast die in de eerste plaats dienden als criterium voor het aanwijzen van het gebied als Ramsar-gebied. En verdragspartij moet er aldus voor zorgen dat er niet in die mate een ecologische verandering aan het gebied gebeurt, waardoor het gebied niet langer voldoet aan de criteria die werden gebruikt voor het opnemen van het gebied in de Ramsar-lijst[446].

4.2. Behoud van het natuurlijk werelderfgoed

De verplichtingen in het Werelderfgoedverdrag kunnen worden opgesplitst in verplichtingen voor de nationale staten waar het natuurlijk erfgoed zich bevindt en de verplichtingen voor de internationale gemeenschap bij het behoud van het erfgoed.

Elke verdragspartij heeft het recht om het op zijn territorium gelegen erfgoed vast te stellen en te omschrijven[447]. De verplichting inzake de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en de overdracht naar volgende generaties van het natuurlijke erfgoed, gelegen op het grondgebied van de verdragspartijen, *komt in de eerste plaats aan de verdragsstaten toe*. De verdragspartijen dienen zich daartoe tot het uiterste in te spannen, voor zover hun eigen hulpbronnen dat toelaten en, indien nodig, door gebruik te maken van internationale bijstand en samenwerking[448]. Om dit te bereiken, moeten de verdragspartijen, voor zover mogelijk, streven naar:

- het vaststellen van een algemeen beleid gericht op het geven van een functie van het erfgoed in de levensgemeenschap en het integreren van de bescherming ervan in programma's voor algemene planning;
- het instellen van diensten voor de bescherming, het behoud en het toegankelijk maken van het erfgoed;
- het doen verrichten van wetenschappelijke en technische studies en het uitwerken van operationele methoden teneinde het hoofd te bieden aan gevaren die het erfgoed bedreigen;
- het nemen van wettelijke, wetenschappelijke, bestuurlijke en financiële maatregelen, nodig voor de identificatie, bescherming, behoud, het toegankelijk maken van het erfgoed;
- het bevorderen van de oprichting of de ontwikkeling van nationale en regionale centra voor opleiding in de bescherming, het behoud en het toegankelijk maken van het erfgoed en het aanmoedigen van wetenschappelijk onderzoek[449].

Naast de eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming van het erfgoed, erkennen de verdragspartijen een verplichting voor de internationale gemeenschap om samen te werken bij de bescherming van het natuurlijke erfgoed. De verdragspartijen erkennen dat een erfgoed gelegen op het grondgebied van één van de partijen een erfgoed is van de hele wereld, waarvoor de hele internationale gemeenschap verplicht is samen te werken, voor de

[446] BOWMAN, M., *o.c.*, 19-20 (1995).
[447] Art. 3, Werelderfgoedverdrag.
[448] Art. 4, Werelderfgoedverdrag.
[449] Art. 5, Werelderfgoedverdrag.

bescherming ervan. In art. 7 wordt expliciet bepaald wat moet worden verstaan onder *internationale bescherming van het werelderfgoed*: dit is het instellen van een systeem voor internationale samenwerking en bijstand gericht op het geven van steun aan verdragspartijen in hun pogingen tot behoud en identificatie van dat erfgoed. Deze verplichting tot internationale samenwerking doet geen afbreuk aan de soevereiniteit van de verdragspartijen waarin een erfgoed is gelegen. Ook de eigendomsrechten ontleend aan binnenlandse wetgeving blijven bestaan[450]. De verdragspartijen verbinden zich ertoe geen enkele opzettelijke maatregel te treffen die direct of indirect schade zou kunnen toebrengen aan het erfgoed dat gelegen is op het grondgebied van andere verdragspartijen[451]. Dit laatste kan betrekking hebben op activiteiten die grensoverschrijdende verontreiniging tot gevolg hebben. Dit kan ook van toepassing zijn op ontwikkelingshulpprogramma's die een invloed hebben op het leefmilieu[452]. Een ander voorbeeld is, dat als een gebied is opgenomen in de Werelderfgoedlijst omwille van het belang als overwinterings- of broedgebied voor vogels, maar het belang ervan wordt bedreigd door jacht op de trekroute van deze soorten, de verdragspartijen, die zijn gesitueerd op de trekroute, verplicht zijn op grond van art. 6, §3 om deze jacht te beperken[453].

Andere verplichtingen in het verdrag zijn, dat de verdragspartijen streven naar een verhoging van de waardering en eerbied van hun volken voor het natuurlijk erfgoed, in het bijzonder door middel van opvoedkundige programma's. Bovendien moeten ze het publiek inlichten over de gevaren die het erfgoed bedreigen en over de activiteiten die ingevolge het verdrag worden uitgevoerd[454]. De verdragspartijen hebben tevens een rapportageverplichting over de uitvoering van het verdrag aan de Algemene Vergadering van UNESCO[455].

Net zoals in het Ramsar-Verdrag valt ook hier op bij de verplichtingen inzake het behoud van het natuurlijke erfgoed dat de bepalingen vrij algemeen zijn en dat veel wordt overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de verdragspartijen. Niettemin oordeelde de High Court van Australië in de zaak Commonwealth of Australia v. The State of Tasmania in 1983 dat deze bepalingen een wettelijke verplichting oplegden aan Australië, als verdragspartij, om de in de lijst opgenomen wildernisparken in Tasmanië te beschermen. Australië moet te goeder trouw handelen om al het mogelijke te doen om de doelstellingen van deze verdragsartikelen te bereiken[456].

4.3. Behoud van de Vogelrichtlijngebieden

In de Vogelrichtlijn worden positieve en negatieve maatregelen voorzien voor het behoud van de Vogelrichtlijngebieden.

- Volgens art. 4, § 1 en 2 moeten de lidstaten *speciale beschermingsmaatregelen treffen om het voortbestaan en de voortplanting van de Bijlage I-soorten en geregeld voorkomende trekvogelsoorten te verzekeren.*
- Art. 4, § 4 omvat de negatieve maatregelen. Deze vallen uiteen in twee soorten maatregelen. Luidens art. 4, § 4, eerste zin zijn de lidstaten verplicht de passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden van de speciale beschermingszones (zowel voor Bijlage I-soorten als andere trekvogels) te voorkomen en te vermijden dat vogels daar worden verstoord. Op grond van art. 7 van de Habitatrichtlijn worden deze verplichtingen vervangen door de verplichtingen van art. 6, § 2, 3 en 4[457]. De tweede soort maatregel zit vervat in art. 4, § 4, tweede zin. *De*

[450] Art. 6, § 1, Werelderfgoedverdrag.
[451] Art. 6, § 3, Werelderfgoedverdrag.
[452] KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 245 (1991).
[453] LYSTER, S., *o.c.*, 228 (1985).
[454] Art. 27, Werelderfgoedverdrag.
[455] Art. 29, § 1, Werelderfgoedverdrag.
[456] LYSTER, S., *o.c.*, 223-225 (1985); BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 469 (1992).
[457] Zie infra 4.4.

lidstaten zijn verplicht om te zorgen dat ze buiten de beschermingszones zich inzetten om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen. Deze bepaling blijft behouden.

Over de oorspronkelijke tekst van art. 4, § 4 zijn er enkele uitspraken geweest door het Hof van Justitie[458]. Uit de *zaak Leybucht* bleek dat de lidstaten bij het inkrimpen of verkleinen van een gebied niet over dezelfde beoordelingsmarge beschikken als bij het aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden. Een inkrimping van een speciale beschermingszone kan maar omwille van buitengewone redenen van algemeen belang (in casu het tegengaan van overstromingen). Economische en recreatieve belangen behoren daar niet toe. De werkzaamheden moeten bovendien tot het absoluut noodzakelijk en de kleinst mogelijke inkrimping van het gebied beperkt blijven. In het *arrest Marismas de Santoña* werd bevestigd dat van de vereisten van bescherming, voorzien in art. 4, § 4, niet mag worden afgeweken omwille van economische redenen. Bovendien gelden deze beschermingsverplichtingen van art. 4, § 4 ook al heeft een lidstaat een gebied niet aangewezen als speciale beschermingszone.

Deze rechtspraak van het Hof en in het bijzonder het feit dat geen afwijking werd toegelaten op de beschermingsverplichtingen omwille van economische redenen, gaf aanleiding tot de wijziging van de Vogelrichtlijn door de Habitatrichtlijn die een afzwakking inhoudt van de oorspronkelijke tekst. Door de Habitatrichtlijn wordt een afwijking toegestaan omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard[459]. Ingeval van een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of prioritaire soort kunnen enkel argumenten inzake menselijke gezondheid, openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, of andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd[460]. Uit de combinatie van deze twee alinea's zou kunnen worden afgeleid dat ingeval van een prioritair type habitat of soort, geen redenen van economisch of sociale aard kunnen worden begrepen onder andere dwingende redenen van groot openbaar belang[461]. In de *Lappel Bank-zaak* heeft het Hof echter gesteld dat economische eisen als dwingende redenen van groot openbaar belang, in het kader van de procedure van art. 6, § 3 en 4 van de Habitatrichtlijn, in aanmerking kunnen worden genomen. Het Hof maakt daarbij geen onderscheid tussen de eerste en tweede alinea van art. 6, § 4. Deze wijziging door de Habitatrichtlijn en recente rechtspraak betekenen op dit vlak een afzwakking van het beschermingsregime van de Vogelrichtlijngebieden. De uitspraken terzake in de Leybucht-zaak en de zaak van Marismas de Santoña zijn daardoor niet langer relevant. Wel kan uit de rechtspraak van het Hof uit de zaak Marismas de Santoña worden afgeleid dat de *beschermingsverplichtingen van art. 6, § 2 tot 4 (het vroegere art. 4, § 4 van de Vogelrichtlijn) gelden, ook indien de lidstaat geen speciale beschermingszone heeft ingesteld*[462]. Zelf indien een gebied niet is aangewezen als Vogelrichtlijngebied door de nationale overheid, maar voldoet aan de criteria om als Vogelrichtlijngebied te worden aangewezen, dan kan uit de rechtspraak van het Hof worden afgeleid dat de beschermingsmaatregelen, zoals het afwegingskader voor activiteiten, voorzien door art. 6 van de Habitatrichtlijn, toch van toepassing zijn op het gebied[463].

4.4. BEHOUD VAN DE HABITATRICHTLIJNGEBIEDEN

Het aanwijzen van gebieden als Habitatrichtlijngebied is niet voldoende om deze gebieden effectief te beschermen. De Habitatrichtlijn voorziet daarom in een aantal

[458] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 205-209 (1997a).
[459] Art. 6, § 4, eerste alinea, Habitatrichtlijn.
[460] Art. 6, § 4, tweede alinea, Habitatrichtlijn.
[461] Zie in deze zin, BACKES, CH., *o.c.*, 311 (1993).
[462] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 209 (1997a).
[463] Zie ook GOEDHART, T., "Vogel- en Habitatrichtlijn: de juridische meerwaarde in Nederland", *De Levende Natuur* (208-211) 211 (1998).

beschermingsmaatregelen die de lidstaten moeten nemen. Het belangrijkste artikel is art. 6[464].

Art. 6, § 1 en § 2 omvatten de door de lidstaten te nemen instandhoudingsmaatregelen:

- De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen. Deze maatregelen behelzen zo nodig specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen of behelzen wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats die genoemd worden in Bijlage I en de soorten die worden genoemd in Bijlage II die in deze gebieden voorkomen[465]. Het staat iedere lidstaat vrij om zijn eigen werkmethoden en maatregelen vast te stellen, maar de gekozen maatregelen, zij het van wettelijke, bestuursrechtelijke of contractuele aard, moeten er in elk geval voor zorgen dat de gebieden in kwestie er niet verder op achteruitgaan[466].
- De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden hebben[467].

De beoordeling van activiteiten wordt vastgelegd in art. 6, § 3 en 4:

- Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen voor dat gebied kan hebben, moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van deze beoordeling en onder voorbehoud van art. 6, § 4, kan de nationale overheid slechts toestemming verlenen voor het plan of het project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden[468].
- Indien een plan of project, ondanks een negatieve beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden uitgevoerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Commissie moet op de hoogte worden gebracht van de genomen compenserende maatregelen. Indien het een gebied betreft met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort, dan kunnen alleen argumenten in verband met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd[469].

Bij de toepassing van de Habitatrichtlijn zal de interpretatie van *dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard* van zeer groot belang zijn. Luidens de richtlijnen van de Commissie over de interpretatie van art. 6 mag worden aangenomen dat voornoemde redenen betrekking hebben op situaties waarin de voorgenomen plannen of projecten aantoonbaar onontbeerlijk zijn:

- in het kader van maatregelen of beleidsopties die zijn gericht op de bescherming van voor het leven van de burger fundamentele waarden (gezondheid, veiligheid, milieu);

---

[464] Gezien het belang van het art. 6 werden door de Europese Commissie richtlijnen uitgewerkt voor de interpretatie van art. 6: Europese Commissie - DG Milieu, *o.c.*, 45p. (2000).
[465] Art. 6, § 1, Habitatrichtlijn.
[466] Europese Commissie, *Natura 2000: het behoud van ons natuurlijk erfgoed*, 12-13.
[467] Art. 6, § 2, Habitatrichtlijn.
[468] Art. 6, § 3, Habitatrichtlijn.
[469] Art. 6, § 4, Habitatrichtlijn.

- in het kader van fundamentele beleidsmaatregelen voor de staat en de samenleving;
- in het kader van de uitvoering van economische of maatschappelijke activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen[470].

De regeling inzake de effectbeoordeling van activiteiten uit de Habitatrichtlijn gaat eigenlijk verder dan de meer klassieke maatregelen inzake milieueffectbeoordeling, waarbij de overheid weliswaar wordt verplicht rekening te houden met de beoordeling in de besluitvorming, maar waarbij een negatieve beoordeling niet noodzakelijk betekent dat een activiteit niet is toegelaten. Op grond van de Habitatrichtlijn moet, indien er een negatieve beoordeling is, de toestemming worden geweigerd voor het plan of het project, met uitzondering van de uitzonderingsmogelijkheid voorzien in art. 6, § 4. De voorwaarde dat er alleen kan worden afgeweken van de bescherming, bij gebrek aan alternatieven, is een belangrijke garantie tegen het ongebreideld toepassen van de afwijkingsmogelijkheden[471].

Onder een *passende beoordeling* , waarvan sprake in art. 6, § 3 van de richtlijn, hoeft niet noodzakelijk een uitgebreide MER-procedure te worden begrepen in de zin van bijvoorbeeld de MER-Richtlijn. Dit kan voor sommige plannen of projecten gewenst zijn. Voor andere plannen of projecten kan een minder uitvoerige beoordeling volstaan[472]. Het toepassingsgebied van art . 6, § 3 van de Habitatrichtlijn is niet beperkt tot plannen of projecten die plaatshebben binnen de speciale beschermingszones. Ook projecten of plannen buiten deze gebieden, die de natuurlijke kenmerken van de gebieden kunnen aantasten, vallen onder art. 6, § 3[473].

Tabel 10: Schematisch overzicht van de procedure van art. 6, § 3 - 4 van de Habitatrichtlijn

een plan of project met een mogelijk negatief effect op het Habitatrichtlijngebied

⬇

effectbeoordeling

⬇

is de beoordeling negatief, dan zijn er twee mogelijkheden:

➡ het oorspronkelijke project wordt **niet** toegelaten: er moeten **alternatieve oplossingen** worden gezocht

➡ het **oorspronkelijke project** kan enkel worden toegelaten onder volgende **voorwaarden**:

⬇ in een gebied zonder prioritaire soorten of habitats:	⬇ in een gebied met prioritaire soorten of habitats
het project kan alleen worden toegestaan: om dwingende redenen van groot openbaar belang	het project kan alleen worden toegestaan: • om redenen van menselijke gezondheid, openbare veiligheid of milieu • na advies van de Commissie om andere dwingende redenen van groot openbaar belang
compenserende maatregelen zijn vereist	compenserende maatregelen zijn vereist

Het nemen van de beschermingsmaatregelen, voorzien in art. 6, zal financiële middelen vereisen. *Daartoe voorziet de Habitatrichtlijn in financiële bijstand voor de verwezenlijking van de instandhoudingsmaatregelen van art. 6, § 1.* De lidstaten kunnen, samen met hun voorstellen van gebieden, aan de Commissie ramingen doen toekomen betreffende communautaire cofinanciering[474]. In overeenstemming met elke betrokken lidstaat, stelt de

[470] Europese Commissie - DG Milieu, *o.c.*, 39 (2000).
[471] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 236 (1997a).
[472] BACKES, Ch., *o.c.*, 313 (1993).
[473] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 233 (1997a).
[474] Art. 8, § 1, Habitatrichtlijn.

Commissie vast welke maatregelen voor de gebieden van communautair belang, waarvoor om cofinanciering werd verzocht, van essentieel belang zijn voor het behoud of herstel in een gunstige staat van instandhouding van de prioritaire typen natuurlijke habitats en prioritaire soorten in de betrokken gebieden. De Commissie stelt eveneens vast welke de totale kosten van die maatregelen zijn[475]. De Commissie maakt in overeenstemming met de betrokken lidstaat een raming van de financiering, met inbegrip van de cofinanciering, die voor de uitvoering van deze maatregelen nodig is[476]. Op basis van die raming wordt een prioritair actiekader vastgesteld van voor cofinanciering in aanmerking komende maatregelen, die moeten worden genomen wanneer het gebied als speciale beschermingszone wordt aangewezen[477]. Maatregelen die bij gebrek aan middelen niet in het actiekader zijn opgenomen, of maatregelen die niet of gedeeltelijk voor cofinanciering in aanmerking komen, worden in een om de twee jaar plaatsvindende herziening van het actiekader opnieuw bezien en kunnen in afwachting van deze herziening worden uitgesteld[478]. In gebieden waarin maatregelen, die afhangen van cofinanciering, zijn uitgesteld, moeten de lidstaten zich onthouden van maatregelen die wellicht tot de achteruitgang van het gebied zullen leiden[479]. De financiële steunregeling voorzien in de Habitatrichtlijn moet de bestaande initiatieven, zoals het Life-instrument, voortzetten[480].

5. VERANDERING VAN DE BESCHERMINGSSTATUS

De internationale natuurbehoudswetgeving bevat doorgaans ook bepalingen inzake het herzien van de beschermingsstatus van een beschermd gebied. Dit heeft soms tot gevolg dat het terug opheffen van de beschermingsstatus niet unilateraal kan gebeuren. Zo moet bijvoorbeeld de beslissing tot het schrappen van een gebied van de Werelderfgoedlijst worden genomen door de Werelderfgoedcommissie. Een Werelderfgoedgebied kan worden geschrapt van de lijst, indien de verdragspartijen niet voldoen aan hun verplichtingen voorzien in het verdrag, kan (alhoewel dit laatste niet expliciet is voorzien in het verdrag, maar waarvoor wel een procedure werd uitgewerkt in de operationele richtlijnen[481]). De status van elk biosfeerreservaat wordt herzien elke 10 jaar, op basis van de criteria, vastgelegd in het statutair kader[482]. De gebieden waaraan een Europees Diploma werd toegekend door de Raad van Europa kunnen de status van het diploma verliezen vóór het eind van de vijfjarige periode, in het geval van een serieuze bedreiging of achteruitgang van het gebied. Bij de biogenetische reservaten kan een gebied op elk moment uit het netwerk worden gehaald door de lidstaat die het heeft aangeduid. Dit kan ook gebeuren op aanbeveling van het Comité indien er onomkeerbare veranderingen zijn in hun biologische waarde.

De meest concrete verplichtingen inzake het terug opheffen van de beschermingsstatus van beschermde gebieden zijn er opnieuw voor de internationale beschermde gebieden, de Ramsar-gebieden en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

Luidens het Ramsar-Verdrag mag iedere verdragspartij *de grenzen van de reeds in de lijst opgenomen watergebieden verruimen of, om dringende redenen van nationaal belang, de grenzen opheffen of inkrimpen*[483]. Deze wijzigingen moeten zo snel mogelijk worden meegedeeld aan het Bureau. Het opheffen van een beschermd Ramsar-gebied of het wijzigen van de grenzen ervan omwille van redenen van nationaal belang, laten aan de

---

[475] Art. 8, § 2, Habitatrichtlijn.
[476] Art. 8, § 3, Habitatrichtlijn.
[477] Art. 8, § 4, Habitatrichtlijn.
[478] Art. 8, § 5, Habitatrichtlijn.
[479] Art. 8, § 6, Habitatrichtlijn.
[480] Over de bestaande financieringsinstrumenten zie: RAEYMAEKERS, G., "Europese financieringsinstrumenten voor de bescherming van soorten en habitats in België en Nederland", *De Levende Natuur* 233-237 (1998).
[481] Operationele richtlijnen, I, E, par. 46-56 (internet: http://www.unesco.org/whc/opgulist.htm).
[482] DE KLEMM, C., *YIEL* 314 (1995).
[483] Art. 2, § 5, Ramsar-Verdrag.

verdragspartijen een grote beoordelingsvrijheid. Niettemin wordt in het Ramsar-Verdrag gewezen op de internationale verantwoordelijkheid voor het behoud, het beheer en het verstandig gebruik van de aanwezige trekkende watervogels, zowel bij het aanwijzen van de gebieden als bij het uitoefenen van het recht tot wijziging van de in de lijst opgenomen gegevens[484].

Indien een verdragspartij om dringende redenen van nationaal belang de grenzen van een in de lijst opgenomen watergebied opheft of beperkt, dient zij, voor zover mogelijk, *een verlies van een gedeelte van de watergebieden te compenseren en dient zij in het bijzonder aanvullende natuurreservaten in te stellen voor watervogels en voor de bescherming, hetzij in hetzelfde gebied, hetzij elders, van een passend deel van hun oorspronkelijk woongebied*[485]. Deze compensatiebepaling is een bijzonder belangrijke bepaling. Wat hierbij opvalt, is dat er bij inkrimping of schrappen van een gebied van de lijst door een staat, niet expliciet wordt voorzien dat als compensatie een ander gebied op de lijst moet worden geplaatst, maar dat er moet worden gecompenseerd door natuurreservaten aan te duiden. Dit sluit echter geen compensatie uit door uitbreiding van de Ramsar-lijst. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de Belgische lijst, waarbij, na inkrimping van het gebied Galgenschoor, het Ramsar-gebied van de Blankaart werd uitgebreid[486].

Ook de verandering in de beschermingsstatus van de Habitatrichtlijngebieden kan niet unilateraal verlopen. De Commissie evalueert de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de doelstellingen van art. 2 en 3 van de richtlijn. In dat verband kan worden overwogen om de status van een gebied als speciale beschermingszone weer te ontnemen, indien de natuurlijke ontwikkeling dit rechtvaardigt[487]. Het is aan de lidstaten om toe te zien op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten[488].

De vraag rijst of de status van beschermde gebieden ook kan worden ontnomen aan gebieden, vooraleer ze in een definitieve fase zijn aangeduid als speciale beschermingszone. Tot zolang een gebied niet is opgenomen in het Natura 2000-netwerk, zijn er twee mogelijkheden. In het geval een gebied is aangeduid door de nationale lidstaat, maar nog niet door de Commissie werd opgenomen in de communautaire lijst, dient het gebied zijn status te behouden. De lidstaten moeten immers alles in het werk stellen om het gebied van aantasting te vrijwaren. Dit is duidelijk als het gaat over gebieden waarvan het wetenschappelijk vaststaat dat ze in aanmerking komen om te worden aangeduid als speciale beschermingszone. Voor gebieden waarvoor dit wetenschappelijk niet of minder duidelijk is, zal niettemin overleg met de Commissie zijn vereist, vooraleer een gebied kan worden geschrapt van de nationale lijst. In het geval een gebied is aangeduid als gebied van communautair belang, maar nog niet werd aangeduid als speciale beschermingszone door de lidstaat, dan kan het schrappen van een dergelijk gebied enkel mits een procedure voor de Commissie.

6. Toepassing op mariene en kustzonegebieden

Al de internationale wetgeving die is besproken in deze afdeling is van toepassing op het vasteland. Deze wetgeving kan dus alvast worden toegepast in het landgedeelte van de kustzone. De vraag is of het toepassingsgebied zich ook uitstrekt in het mariene gedeelte van de kustzone, en zo ja, hoe ver het toepassingsgebied reikt in zee.

---

[484] Art. 2, § 6, Ramsar-Verdrag.
[485] Art. 4, § 2, Ramsar-Verdrag.
[486] B.Vl. Ex. van 27 mei 1987, *BS* 1 augustus 1987; zie infra 7.2.
[487] Art. 9, Habitatrichtlijn.
[488] Art. 11, Habitatrichtlijn.

6.1. TOEPASSING VAN HET RAMSAR-VERDRAG OP MARIENE EN KUSTZONEGEBIEDEN

In art. 1 van het verdrag wordt het begrip *watergebieden* omschreven. Voor de toepassing van het verdrag betekenen watergebieden: "*moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater, 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[489].

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 (in de Engelse tekst is sprake van *territory*, in de Nederlandstalige tekst minder gelukkig vertaald als *grondgebied*). 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[490]. Het Ramsar-Verdrag is niet van toepassing in andere mariene gebieden, zoals de exclusieve economische zone. Immers, dit *sui generis* gebied wordt niet beschouwd als deel uitmakend van het territorium van een kuststaat. Het Ramsar-Verdrag is evenmin van toepassing binnen de volle zee. Gezien het dieptecriterium dat wordt weerhouden in de definitie van watergebieden, is het weinig waarschijnlijk dat er watergebieden zijn in het mariene milieu, voorbij de territoriale zee met een waterdiepte van zes meter. Zelfs art. 4 van het verdrag, waarin geen melding wordt gemaakt van territorium of grondgebied, is beperkt in toepassing tot gebieden die vallen binnen het territorium van een staat. De betekenis van art. 4, waarbij in tegenstelling tot art. 3, geen melding wordt gemaakt van grondgebied, moet worden uitgelegd als dat verdragspartijen niet alleen het behoud van watergebieden in hun eigen territorium moeten bevorderen, maar dat deze verplichting zich ook uitstrekt voor watergebieden gelegen binnen het territorium van andere staten.

Het belang van het Ramsar-Verdrag voor kustzonegebieden is bijzonder groot. De toepassing van het verdrag in de kustzone blijkt uit de omschrijving van watergebieden in het verdrag. De aandacht voor de kustzone kan ook worden afgeleid uit de werkzaamheden in het kader van het verdrag. Zo werden al specifieke aanbevelingen gedaan inzake bepaalde kustecosystemen. De Ramsar-databank, waarin de Ramsar-gebieden zijn opgenomen, toont dat een groot aandeel van de gebieden, die zijn aangeduid als Ramsar-gebied, gelegen is in of nabij de kustzone[491]. Van de 931 Ramsar-gebieden die er waren in 1998, zijn er 436 kustzonegebieden (gegevens van 14 juli 1998). Ramsar-gebieden in de kustzone worden teruggevonden bij 75 verdragspartijen (van de 112 verdragspartijen[492])[493]. 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[494]. Voorbeelden van Ramsar-gebieden die gelegen zijn in zee, zijn de baai van de Mont St.-Michel (Frankrijk), de Waddenzee (Nederland, Duitsland en Denemarken) en de Vlaamse Banken (België).

---

[489] Cf. art. 2, § 1, Ramsar-Verdrag.
[490] Zie ook hoofdstuk 4.
[491] BOWMAN, M., *o.c.*, 547 (1995).
[492] Inmiddels zijn er al 122 verdragspartijen (gegevens van 14 september 2000).
[493] De lijst met Ramsar-gebieden in de kustzone is terug te vinden op het internet http://www.ramsar.org/about_coastal_sites.htm.
[494] Voor de classificatielijst, zie http://www.ramsar.org/key_ris_types.htm.

Ook bij de richtlijnen en aanbevelingen gedaan door de conferenties van de verdragspartijen, ging de aandacht uit naar de kustzone. In de aanvullende richtlijnen over het verstandig gebruik van watergebieden (aangenomen te Kushiro in 1993) wordt vastgesteld, dat indien watergebieden een integraal deel uitmaken van de ruimere kustzone of stromingsgebied (*catchment*), het verstandig gebruik eveneens de problemen van de ruimere kustzone of stromingsgebied in overweging moet nemen. Voorts wordt bij de aanvullende richtlijnen inzake wetgeving en beleid aanbevolen dat er een herziening moet zijn van wettelijke en administratieve beperkingen die het beheer van watergebieden op een correcte schaal (dit is het beheer in het volledige stromingsgebied) belemmeren. Aangepaste oplossingen voor bevoegdheidsproblemen moeten worden ontwikkeld. Bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar de noodzaak om watergebieden in de kustzone te beheren als een enkele eenheid, en dit onafhankelijk van de gebruikelijke verdeling van bevoegdheid tussen land en zee[495].

Op de conferentie van Brisbane in 1996 werd een aanbeveling gedaan inzake strategische planning in kustzones[496]. In deze aanbeveling worden de verdragspartijen opgeroepen om strategische planning en principes inzake integraal kustzonebeheer aan te nemen en toe te passen, als hulpmiddel bij het beleid inzake het behoud en het verstandig gebruik van watergebieden in de kustzone. Voorts worden de verdragspartijen verzocht ervoor te zorgen dat strategische planning in de kustzone en milieueffectbeoordeling op een competente en tijdige manier worden doorgevoerd, zodat kan worden verzekerd dat het gebruik van watergebieden en de daarmee verband houdende milieucomponenten op een verstandige manier worden beheerd.

Op de conferentie van Brisbane werd tevens een aanbeveling gedaan inzake het behoud van koraalriffen[497]. Daarin wordt onder meer aan de verdragspartijen opgeroepen om geschikte delen van hun koraalriffen en aanverwante ecosystemen aan te duiden als Ramsar-gebieden. De aanverwante ecosystemen zijn mangrovewouden en zeegrasbedden. In de Ramsar-lijst zijn er verschillende gebieden opgenomen met een belangrijke component koraalrif. Voorbeelden hiervan zijn Moreton Bay (Australië), de Olango Island Wildlife Sanctuary (Filippijnen), Cuare, Los Roques (Venezuela), de koraalriffen van Tongaland (Zuid-Afrika), Klein Bonaire Island en de aangrenzende zee (Nederlandse Antillen)[498]. In het strategisch plan 1997-2002 wordt als één van de doelstellingen opgenomen om prioritaire aandacht te schenken aan het aanduiden van sites van types van waterrijke gebieden die nog ondervertegenwoordigd zijn op de lijst. Dit is in het bijzonder het geval voor koraalriffen, mangroves en zeegrasbedden[499].

6.2. Toepassing van het Werelderfgoedverdrag op mariene en kustzonegebieden

Inzake de toepassing van het Werelderfgoedverdrag in mariene gebieden wordt daarover niets expliciet vermeld in het verdrag. *Het verdrag is van toepassing op het territorium van de lidstaten, en geldt dus ook voor interne wateren en de territoriale zee.* Het verdrag kan van belang zijn voor de bescherming van kustgebieden. Uit de inventarisatie van mariene beschermde gebieden door Kelleher blijkt dat er van de toenmalige 108 natuurlijke erfgoedgebieden, 31 een mariene of kustzonecomponent hebben, waarvan 14 een mariene en 17 een kustzonecomponent. Voorbeelden van Werelderfgoedgebieden met een mariene component zijn de Galapagos-eilanden (Ecuador) en het Great Barrier Reef (Australië).

---

[495] Resolution 5.6, Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use Concept, Kushiro, 1993, in http://www.ramsar.org/key_res.5.6.htm.

[496] Recommendation 6.8 on Strategic Planning in Coastal Zones, Brisbane, 1996, in http://www.ramsar.org/key_rec_6.8.htm.

[497] Recommendation 6.7 on Conservation of coral reefs, Brisbane, 1996, in http://www.ramsar.org/key_rec_6.7.htm.

[498] PECK, D., *Coral reefs and the Ramsar Convention*, Ramsar Archives, juli 1995, in http://www.ramsar.org/about_coral.htm.

[499] Strategisch plan 1997-2002, operationele doelstelling 6.2.3.

Gebieden met een kustzonecomponent zijn bijvoorbeeld de Mont-St.-Michel baai (Frankrijk) en St.-Kilda (Verenigd Koninkrijk)[500].

Tot zover werden nog geen gebieden in de Noordzee opgenomen in de Werelderfgoedlijst[501]. Gebieden zoals de Waddenzee of het Zwin, die reeds worden beschermd onder andere internationale of nationale wetgeving, komen eventueel in aanmerking daarvoor[502]. Er werden nog geen gebieden in de kustzone of het mariene milieu in België opgenomen in de Werelderfgoedlijst.

6.3. Toepassing van biosfeerreservaten op mariene en kustzonegebieden

De biosfeerreservaten kunnen ook worden ingesteld in het mariene milieu[503]. Dit wordt expliciet bevestigd in de definitie van biosfeerreservaten, vastgelegd in 1995. Het concept van de biosfeerreservaten wordt zelfs bijzonder geschikt geacht voor mariene en kustzone-ecosystemen aangezien de biosfeerreservaten geïntegreerde planning vereisen, wat een essentieel aspect uitmaakt van een succesvol beheer van de raakzone (*interface*) tussen land en zee[504]. Het concept van biosfeerreservaten is in ieder geval geschikt voor de aan het land grenzende mariene zone. Voor de diepere oceaan zou het concept slechts geschikt zijn in zoverre het duidelijk kan worden gekoppeld aan het aangrenzende landgedeelte. Een zeewaartse begrenzing van het reservaat in de EEZ of het continentaal plat kan denkbaar zijn als bufferzone of overgangszone, voor zover het verenigbaar blijft met het basisconcept[505]. Er waren in 1992 90 biosfeerreservaten met een mariene of kustzonecomponent (26% van het totale aantal biosfeerreservaten). Voorbeelden van biosfeerreservaten in het mariene milieu zijn de Waddenzee (Nederland en Duitsland), St.-Kilda National Nature Reserve (Groot-Brittannië) en Réserve de la Biosphere d'Iroise (Frankrijk)[506].

6.4. Toepassing van het Verdrag van Bonn op mariene en kustzonegebieden

Het Verdrag van Bonn omvat geen expliciet toepassingsgebied van het verdrag. De uitgestrektheid van het toepassingsgebied moet worden afgeleid uit de verdragsbepalingen en de bijlagen bij het verdrag. Onder een *trekkende soort* wordt in het verdrag verstaan, de gehele populatie of een geografisch gescheiden deel van de populatie van een bepaalde soort of lager taxon wilde dieren, waarvan een belangrijk gedeelte één of meer landsgrenzen periodiek en op een te voorziene wijze overschrijdt[507]. Dit betekent dat deze definitie ook mariene soorten omvat die migreren tussen verschillende exclusieve economische zones of tussen een gebied dat valt onder de rechtsbevoegdheid van een staat en de volle zee. De definitie sluit wel soorten uit die uitsluitend voorkomen op volle zee[508]. De toepassing van het verdrag in mariene gebieden blijkt uit de mariene soorten die zijn opgenomen in de bijlagen. Mariene soorten zijn doorgaans trekkende soorten, wat hun opname in de bijlage dus niet verwonderlijk maakt. Van de vijf afgesloten overeenkomsten voor soorten van Bijlage II zijn er drie overeenkomsten die handelen over louter mariene soorten (de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, de Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee en de Overeenkomst

---

[500] Zie voor de volledige lijst: KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 37 (1995).
[501] BIRNIE, P., *o.c.*, 266-267 (1990).
[502] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 107 (1997a).
[503] Zie hierover PRICE, A. en HUMPHREY, S. (Eds.), *o.c.*, 114 p. (1993).
[504] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 10 (1995); BATISSE, M., *o.c.*, 7 (1993).
[505] BATISSE, M., *o.c.*, 10 (1993).
[506] KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S., *o.c.*, Volume I, 10 (1995). Voor een overzicht van biosfeerreservaten met een mariene en kustzonecomponent, zie *ibid.*, 38, tabel S6. Voor de bespreking van enkele mariene biosfeerreservaten, zie PRICE, A. en HUMPHREY, S. (Eds.), *o.c.*, deel II, 89-114 (1993).
[507] Art. I, § 1, a, Verdrag van Bonn.
[508] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 40 (1993).

inzake het behoud van walvisachtigen in de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied).

Dit betekent dat voor deze soorten maatregelen inzake gebiedsbescherming kunnen worden genomen. Het territoriaal toepassingsgebied van het Verdrag van Bonn strekt zich uit tot de rechtsgebieden waar de verdragspartijen over bevoegdheden beschikken. De maatregelen moeten immers worden genomen door de verdragspartijen die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort. Onder *verspreidingsgebied van trekkende soorten* wordt verstaan, alle land- en wateromvattende gebieden waarbinnen een trekkende soort leeft of tijdelijk verblijft of waardoor zij trekt of waarover zij vliegt op een bepaald moment op de gebruikelijke trekroute[509]. Met een *staat die deel uitmaakt van een dergelijk verspreidingsgebied*[510] wordt bedoeld een staat die rechtsbevoegdheid uitoefent over enigerlei deel van het verspreidingsgebied van die trekkende soort of ook een staat waarvan de schepen de vlag van die staat voeren en die buiten de landsgrenzen worden ingezet om dieren aan de populatie van die soort te onttrekken. Dit betekent voor het mariene milieu dat dit zowel de territoriale zee als de EEZ omvat. Bovendien is het verdrag ook van toepassing op schepen die zich bevinden op volle zee en die worden ingezet om dieren aan de populatie van die soorten te onttrekken.

6.5. Toepassing van het Biodiversiteitsverdrag op mariene en kustzonegebieden

Bij de voorbereiding van het Biodiversiteitsverdrag gingen de discussies voornamelijk over terrestrische biodiversiteit (rijkdommen van de tropische regenwouden) en nauwelijks over mariene diversiteit. Nochtans is het Biodiversiteitsverdrag expliciet van toepassing in mariene gebieden[511]. Dit blijkt uit art. 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 art. 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*[512]. 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*[513]. Dit heeft tot gevolg dat het verdrag van toepassing is voor activiteiten in volle zee.

Het Biodiversiteitsverdrag wijzigt niets aan het bestaande internationale zeerecht. Dit blijkt uit art. 22 waarin wordt gesteld dat de verdragspartijen het verdrag toepassen wat het mariene milieu betreft, in overeenstemming met de rechten en verplichtingen van staten krachtens het recht van de zee[514]. Aangezien wordt gesproken over het recht van de zee kan worden afgenomen dat dit gaat over het Zeerechtverdrag van 1982. Dit verdrag was op het moment van het afsluiten van het Biodiversiteitsverdrag nog niet in werking. In ieder geval blijven ook de bepalingen van het internationaal zeerecht die deel uitmaken van het internationaal gewoonterecht onverminderd van toepassing. De relatie met andere verdragen wordt gelegd

---

[509] Art. I, § 1, f, Verdrag van Bonn.
[510] Art. 1, § 1, h, Verdrag van Bonn.
[511] Zie hierover DE FONTAUBERT, A.C., DOWNES, D.R. en AGARDY, T.S., *o.c.*, 82p. (1996); VERHOOSEL, G., "Prospecting for Marine and Coastal Biodiversity: International Law in Deep Water?", *IJMCL* 91-104 (1998).
[512] Art. 4, a, Biodiversiteitsverdrag.
[513] Art. 4, b, Biodiversiteitsverdrag.
[514] Art. 22, § 2, Biodiversiteitsverdrag.

in art. 22, § 1 van het verdrag. De bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag laten de rechten en verplichtingen van bestaande internationale regelingen ongewijzigd, tenzij indien de uitoefening van de rechten of verplichtingen ernstige schade zou veroorzaken aan of een bedreiging zou vormen voor de biologische diversiteit. Dit kan betekenen dat indien bestaande regelingen, bijvoorbeeld inzake de visserij, op een onvoldoende manier de biologische diversiteit behouden, de bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag primeren op de bestaande regelingen[515]. Veel zal echter afhangen van wat wordt begrepen onder ernstige schade of bedreiging van de biodiversiteit. Tot dusver is er nog geen aandacht besteed aan de verdere interpretatie van art. 22 door de conferentie van de verdragspartijen.

Specifieke aandacht voor het mariene en kustzonemilieu in het kader van het verdrag kwam er pas in het Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity. Het tweede actiedomein van het Jakarta mandaat handelt over het aanwijzen van beschermde gebieden[516]. Inzake mariene en kustzone beschermde gebieden worden volgende aspecten door de SBSTTA (Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice) aanbevolen:

- het instellen van een representatief systeem van mariene en kustzone beschermde gebieden, gebaseerd op overwegingen van biogeografie en grootte en de doelstellingen van het Biodiversiteitsverdrag. Er moet een informatieuitwisseling zijn tussen deze gebieden;
- het bevorderen van onderzoek en het monitoren van de mariene en kustzone beschermde gebieden om hun waarde voor het behoud en duurzaam beheer van biologische diversiteit te kunnen beoordelen;
- het toepassen van snelle beoordelingstechnieken voor het identificeren en verbeteren van het beheer van beschermde gebieden;
- de middelen onderzoeken om mariene en kustzone beschermde gebieden te incorporeren in een breder kader voor multigebruiksplanning zoals bijvoorbeeld in het Biosfeerprogramma van UNESCO;
- het aanmoedigen van de participatie van plaatselijke gemeenschappen en gebruikers in de planning;
- beheer en behoud van de gebieden;
- bij de ontwikkeling en uitvoering van beheersplannen moeten de drie niveaus van biodiversiteit in overweging worden genomen evenals de factoren die bepalend zijn voor hun structuur en functie.

Bij de aanbevelingen werd ook een bijlage met uitleg over de aanbevelingen gevoegd. In deze bijlage wordt inzake beschermde gebieden nog verduidelijkt dat een netwerk van beschermde mariene en kustzonegebieden, andere behoudsgebieden en biosfeerreservaten worden gezien als belangrijke maatregelen voor verschillende niveaus van behoud, beheer en duurzaam gebruik van biologische diversiteit en rijkdommen in het mariene en kustzonemilieu, in overeenstemming met het internationaal gewoonterecht[517].

Inzake beschermde gebieden werden deze aanbevelingen van de SBSTTA aangevuld in *Beslissing II/10 van de conferentie van de verdragspartijen.* Volgens beslissing II/10 zouden kritische habitats voor levende mariene rijkdommen een belangrijk criterium moeten zijn voor de selectie van beschermde mariene en kustzonegebieden. Behoudsmaatregelen moeten de bescherming van het functioneren van ecosystemen bevorderen, in aanvulling op de bescherming van specifieke stocks[518].

---

[515] YUSUF, A., *o.c.*, 116 (1995).
[516] SBSTTA, Recommendation I/8; para. 11.
[517] SBSTTA, Annex bij Aanbeveling I/8, para 9.
[518] COP-2, Annex I bij Besluit II/10.

6.6. Toepassing van het Verdrag van Bern op mariene en kustzonegebieden

Inzake de toepassing van het verdrag in mariene rechtsgebieden, is niets expliciet bepaald in het verdrag. De mariene gebieden worden in ieder geval niet uitgesloten van het toepassingsgebied. Het verdrag heeft immers tot doel te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus. Hierbij wordt geen beperking opgelegd ten aanzien van het soort leefmilieu. De bepalingen kunnen dus ook betrekking hebben op het mariene leefmilieu. De na te leven verplichtingen zijn afhankelijk van de in de bijlagen opgesomde soorten. Deze bijlagen omvatten een aantal walvissoorten, zeehondensoorten en tevens een aantal vogelsoorten die voorkomen in het mariene en kustzonemilieu.

De vraag is alleen hoe ver het toepassingsgebied van het verdrag zich in het mariene milieu uitstrekt? Het verdrag is in ieder geval van toepassing op de gebieden die vallen onder soevereiniteit of rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen, zoals de territoriale zee en de EEZ. Voor de soorten van Bijlage I en II moeten de lidstaten de nodige wettelijke maatregelen nemen, waardoor de leefmilieus van deze soorten worden beschermd. De nationale wetgeving kan zich maar uitstrekken over de gebieden waarover de kuststaat soevereiniteit of soevereine rechten heeft. De bepalingen inzake soortenbescherming, zoals bijvoorbeeld het verbod op doden van bepaalde soorten, kunnen door verdragspartijen ook van toepassing worden gemaakt voor de schepen die varen onder hun vlag, ook buiten de zeegebieden waarover de verdragspartij bevoegdheid heeft[519]. Aan de trekkende diersoorten van Bijlage II en III moeten de verdragspartijen bijzondere aandacht besteden. Hierbij worden geen beperkingen opgelegd naar de plaats van deze gebieden. Er wordt niet bepaald dat dit dient te gebeuren door nationale wetgeving. Volgens een resolutie van 1989 moeten voor deze trekkende soorten alle belangrijke gebieden worden beschermd, ook als deze zijn gelegen buiten de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen (bv. door technische en financiële bijstand)[520]. Het aanwijzen van beschermde gebieden in gebieden buiten de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen zal echter een nieuwe internationale actie vereisen. Het zal bovendien niet tegenstelbaar zijn aan derde staten.

6.7. Toepassing van initiatieven van de Raad van Europa op mariene en kustzonegebieden

De biogenetische reservaten kunnen worden aangeduid in het mariene milieu. Dit blijkt expliciet uit art. 1 van Resolutie (79) 9 waarin wordt gesteld dat elk beschermd gebied of een deel van een gebied, hetzij op land of op zee, dat voldoet aan de belangrijkste doelstellingen en principes van Resolutie (76)17 mag deel uitmaken van het Europees netwerk van biogenetische reservaten[521]. Een voorbeeld van een marien biogenetisch reservaat is de Waddenzee.

6.8. Toepassing van de Benelux-overeenkomst op mariene en kustzonegebieden

In de Benelux-overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming wordt geen enkele verwijzing gegeven naar mariene of kustzonegebieden. Er kan worden aangenomen dat de overeenkomst van toepassing is in de gebieden waar de landen over bevoegdheden beschikken en dus ook van toepassing kan zijn in mariene gebieden (territoriale zee en EEZ). Alhoewel er nog geen grensoverschrijdende mariene parken werden opgericht, zou, indien dit wenselijk is, het juridisch mogelijk zijn om een grensoverschrijdend marien park met Nederland op te richten. Het Zwin werd voorgesteld

[519] Zie ook KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 275 (1991); LYSTER, S., *o.c.*, 147-148 (1997).
[520] Zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 149 (1997a).
[521] Art. 1, Resolutie (79) 9.

om in uitvoering van de overeenkomst als grensoverschrijdende beschermde zone te worden aangeduid, maar dit werd tot dusver niet uitgevoerd.

6.9. Toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn op mariene en kustzonegebieden

De Vogelrichtlijn strekt zich naast de landzone tevens uit tot mariene gebieden: dit blijkt uit art. 4 waarin sprake is van de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is. Art. 4, § 1 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. Voor niet in Bijlage I genoemde soorten nemen de lidstaten soortgelijke maatregelen, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is[522]. In Bijlage I zijn diverse vogelsoorten opgenomen die voorkomen in de Noordzee en de aangrenzende kustgebieden. Aangezien de richtlijn betrekking heeft op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese territorium[523] van de lidstaten waarop het EG-verdrag van toepassing is, impliceert dit dat de richtlijn in ieder geval van toepassing is in de territoriale zee aangezien deze deel uitmaakt van het territorium. Volgens IJlstra en Nollkaemper kan volgens de gangbare interpretatie het Gemeenschapsrecht zich ook uitstrekken over gebieden buiten de territoriale zee, voor zover de lidstaten daarover rechtsbevoegdheid uitoefenen. Er wordt een parallellie verondersteld tussen het toepassingsgebied van het Gemeenschapsrecht en het recht van de lidstaten. In de mate waarin de lidstaten soevereine rechten uitoefenen buiten de territoriale zee kan het Gemeenschapsrecht daar tevens van toepassing zijn[524].

Een voorbeeld van een Vogelrichtlijngebied in een kustzonegebied, is de Vorpommersche Boddenlandschaft in Duitsland. Dit gebied strekt zich uit langs 70 km Baltische kustlijn en omvat verschillende kustzonehabitattypes, zoals duinen en stranden, lagunes, zoutmoerassen en kliffen. 85% van de oppervlakte van het gebied is bedekt met water[525]. Door Denemarken werd al een Vogelrichtlijngebied ingesteld dat zich gedeeltelijk uitstrekt in de EEZ[526].

De Habitatrichtlijn is, net zoals de Vogelrichtlijn, van toepassing in mariene gebieden[527]. In de Habitatrichtlijn wordt in de definiëring van natuurlijke habitats uitdrukkelijk gesproken over land- en waterzones[528]. Nochtans is de Habitatrichtlijn niet zo expliciet hierover als in het voorstel tot richtlijn[529]. In art. 1 van het voorstel wordt gesteld dat de richtlijn tot doel heeft te zorgen voor de instandhouding van de natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde fauna en flora op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het verdrag van toepassing is, "*inclusief de maritieme gebieden die onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de lidstaten vallen*". Het niet weerhouden van deze laatste zin in de definitieve tekst[530] doet echter geen afbreuk aan de toepassing van de richtlijn in mariene en kustzonegebieden. Het weglaten van de expliciete verwijzing naar maritieme gebieden, zou

---

[522] Art. 4, § 2, Vogelrichtlijn.

[523] Net zoals het geval bij het Ramsar-verdrag, is er in de Engelse tekst sprake van *territory* en werd dit in het Nederlands vertaald als *grondgebied*.

[524] IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 96-97 (1990).

[525] Zie hierover *Natura 2000 Newsletter*, Europese Commissie DG XI, 4-5 (mei 1996).

[526] MIELCHEN, V., "Protection and Sustainable Management of the Marine Environment. Implications of the Exclusive Economic Zone", *Coastline* (12-14) 14 (2000/1).

[527] Zie over de toepassing van de richtlijn in mariene en kustzonegebieden: COFFEY, C. (Ed.), *Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas*, Proceedings of a Seminar Held at Morecambe Bay, England, 22 - 24 June 1997, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, 62p.

[528] Art. 1, b, Habitatrichtlijn.

[529] Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de bescherming van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, COM(88)381 def., *PB C* 247, 21 september 1988.

[530] In art. 2 van de Habitatrichtlijn is enkel sprake van "*het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is*".

gebeurd zijn om de bewoordingen van de Habitatrichtlijn in overeenstemming te brengen met de Vogelrichtlijn[531]. Een andere bepaling uit het voorstel dat van belang kon zijn voor de Noordzee werd eveneens niet weerhouden: het betreft art. 16 waarin werd gesteld dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat door de kustvisserij en de bescherming van gewassen met behulp van netten geen schade wordt toegebracht aan de overeenkomstig Bijlage II aangewezen bedreigde soorten noch - voor zover mogelijk - aan andere soorten van de wilde flora en fauna.

In de bijlagen bij de Habitatrichtlijn worden 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 onder meer estuaria, permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken). Van de totale 253 habitats die worden genoemd in de richtlijn, zijn er 43 mariene en kustzonehabitats, waarvan er 11 een prioritaire status hebben. De mariene en kustzone habitatcategorieën die worden genoemd in Bijlage I bij de richtlijn zijn ruim en kunnen vatbaar zijn voor interpretatie door de lidstaten bij de identificatie van aan te wijzen gebieden[532]. De mariene habitats en soorten zijn ondervertegenwoordigd in de bijlagen bij de richtlijn. Vooraleer er echter een herziening komt van de bijlagen om nieuwe mariene habitats en soorten toe te voegen, is de Commissie van oordeel dat de bestaande verplichtingen ten volle moeten geïmplementeerd zijn door de lidstaten, in het bijzonder met betrekking tot Natura 2000[533].

Bij de totstandkoming van Natura 2000 wordt gewerkt rond de verschillende biogeografische regio's. De kuststrook van België is gelegen binnen de Atlantische biogeografische regio. Deze regio omvat het Verenigd Koninkrijk, Ierland, westelijke delen van Denemarken, Duitsland, Nederland, België, Frankrijk, noordelijk Spanje en een klein deel ten noorden van Portugal. In de Atlantische biogeografische regio komen in totaal 117 habitats van Bijlage I voor, waarvan 32 mariene of kustzonehabitats[534]. De mariene en kustzonehabitats van Bijlage I die voorkomen in de Atlantische biogeografische regio omvatten onder meer volgende habitats:

- mariene wateren en getijdengebieden: hiertoe behoren zandbanken van geringe diepte die permanent overspoeld zijn door zeewater, estuaria, bij eb droogvallende slikken en zandplaten, lagunes, grote ondiepe kreken en baaien, riffen, "*kolommen*" in zee, ontstaan door het opborrelen van gassen in ondiep water. De meeste van deze habitats zijn goed verspreid in de Atlantische biogeografische regio. De eerste drie (permanente overstroomde zandbanken, estuaria en niet-permanent overstroomde slikken) komen voor in alle landen van de regio;
- geheel of gedeeltelijk onder het zeeoppervlak gelegen rotsen;
- zeekliffen en kiezelstranden: deze komen voor in alle landen van de regio, met uitzondering van de laaggelegen kusten van Nederland en België;

---

[531] Zie de uitspraak door de Britse rechter M. Kay in een zaak van Greenpeace tegen de Britse overheid (zie infra).

[532] MITCHELL, K., "European Seminar on Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas: Background Paper" in COFFEY, C. (Ed.), *Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas*, Proceedings of a Seminar Held at Morecambe Bay, England, 22 - 24 June 1997, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, (3-10), 4.

[533] O'BRIAIN, M., "Update on the Habitats Directive and its Implementation in Marine and Coastal Areas" in COFFEY, C. (Ed.), *Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas*, Proceedings of a Seminar Held at Morecambe Bay, England, 22 - 24 June 1997, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, (15-19), 16.

[534] BUCK, A.L., "The Habitats Directive: Coastal and Marine Habitats and Species of the Atlantic Biogeographical Region" in HEALY, M.G. en DOODY, J.P. (Eds.), *Directions in European Coastal Management*, Cardigan, Samara Publishing Limited, 1995, (37-45), 38.

- Atlantische en continentale schorren. De verschillende types van Atlantische schorrenhabitats zijn wijdverspreid in de regio en komen vrijwel allemaal voor in alle landen van de regio;
- kustduinen van de Atlantische, Noordzee en Baltische kusten. Ook verschillende duinhabitats zijn een belangrijk kenmerk van de kust. Bepaalde duintypes zoals bijvoorbeeld embryonale wandelende duinen komen voor in alle landen van de regio[535].

Momenteel zijn er slechts door België, Denemarken, Nederland, Groot-Brittannië en Griekenland mariene gebieden voorgesteld als speciale beschermingszone[536]. Zoals al werd opgemerkt, zijn echter nog niet alle nationale lijsten definitief opgesteld.

De vraag is tot waar de toepassing van de Habitatrichtlijn zich uitstrekt in zee. Net zoals voor de Vogelrichtlijn, kan ervan worden uitgegaan dat de Habitatrichtlijn, naast de toepassing ervan in de territoriale zee, ook van toepassing is op het continentaal plat en in de EEZ[537]. In de vierde Noordzeeverklaring wordt de toepassing van de Habitatrichtlijn in mariene gebieden aanbevolen, zij het beperkt tot de territoriale zee. Voor verder gelegen gebieden zijn, luidens de verklaring, eventueel nieuwe vormen van samenwerking vereist. De Noordzeeverklaring is echter een politieke intentieverklaring en doet geen uitspraak over de juridische draagwijdte van de Habitatrichtlijn. Het standpunt van de Commissie, in antwoord op een vraag van het Europese parlement, over de toepassing van de richtlijn in mariene gebieden is echter duidelijk: *voor zover lidstaten er bevoegdheden hebben, is de richtlijn van toepassing in exclusieve economische zones.* De Commissie voegt daar wel aan toe dat de betrokken mariene soorten en habitats wel doorgaans hun verspreidingsgebied hebben binnen territoriale wateren[538]. Er wordt over dit standpunt opgemerkt dat deze interpretatie door de Commissie niet strookt met de wettelijke betekenis van *grondgebied* (*territory*) waarvan sprake in de richtlijn (en in de Vogelrichtlijn) en dat de Commissie het begrip grondgebied verwart met rechtsbevoegdheid[539]. Hierover kan echter het volgende worden opgemerkt: de richtlijn is weliswaar gericht op de instandhouding van habitats en soorten op het Europese grondgebied, maar de aanduiding van gebieden, zoals voorzien in art. 4, is niet beperkt tot aanwijzing op het grondgebied zelf. Dit is in tegenstelling tot het Verdrag van Ramsar waar expliciet wordt gesteld dat lidstaten Ramsar-gebieden aanduiden, gelegen binnen hun grondgebied. Voorts kan hier hetzelfde worden opgemerkt als over de Vogelrichtlijn: met name dat de richtlijnen hetzelfde toepassingsgebied hebben als het EG-Verdrag zelf en dat dit verdrag zich uitstrekt buiten de territoriale zee, voor zover de lidstaten daar over rechtsbevoegdheid beschikken.

Deze stelling wordt eveneens bevestigd in een uitspraak van 5 november 1999 door een Britse rechtbank[540]. In deze zaak werd door Greenpeace een klacht ingediend tegen de Britse overheid wegens niet-naleving van de Habitatrichtlijn. In casu ging het over het toekennen van vergunningen voor olie-exploitatie op het Britse continentaal plat, buiten de limiet van de territoriale zee (meer bepaald in een gebied, de zogenaamde Atlantische grens, ten noorden en westen van de Orkney- en Shetland-eilanden). Door de overheid werd geen rekening gehouden met de Habitatrichtlijn, aangezien de overheid ervan uit ging dat deze richtlijn niet van toepassing is in gebieden buiten de territoriale zee. De uitvoeringswetgeving

---

[535] BUCK, A.L., *o.c.*, 37-43 (1995).
[536] MITCHELL, K., *o.c.*, 6 (1998).
[537] Zie ook CZYBULKA, D. en KERSANDT, P., *Legal Regulations, Legal Instruments and Competent Authorities with Relevance for Marine Protected Areas (MPA's) in the Exclusive Economic Zone (EEZ) and the High Seas of the OSPAR Maritime Area*, Bonn, Federal Agency for Nature Conservation, 2000, (84 p.), 26.
[538] MITCHELL, K., *o.c.*, 9 (1998).
[539] WARREN, L., "Legal Boundaries and the Scope for Effective Marine Nature Conservation in Offshore Areas" in EARLL, R. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1997 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL182BU, 1997, (85-90), 89.
[540] R v Secretary of State for Trade and Industry vs. Greenpeace, Queen's Bench Division (Crown Office List), CO/1336/99, 5 november 1999; zie internet http://www.lexis.com/resear...Wk&_md5=70ac299ffe197dc185cb49fe6e78243.

van de Habitatrichtlijn in Groot-Brittannië is dan ook expliciet beperkt tot de 12-mijlszone[541]. Door geen rekening te houden met de Habitatrichtlijn en meer bepaald de verplichtingen in de richtlijn ten aanzien van de walvissen- en dolfijnensoorten en de koraal *Lophelia pertusa*, was er volgens Greenpeace een inbreuk op de Habitatrichtlijn. De walvissoorten worden genoemd in art. 12 van de richtlijn, waarin een strikt beschermingsregime wordt voorzien voor de soorten genoemd in Bijlage IV bij de richtlijn. In deze bijlage worden alle *Cetacea*-soorten genoemd. Alhoewel de koraalsoort, *Lophelia pertusa*, niet expliciet wordt genoemd in de richtlijn, vermeldt Bijlage I bij de richtlijn "*riffen*" als habitat van communautair belang, waarvoor de aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist.

Eén van de belangrijkste vragen die moest worden beantwoord in deze zaak, was de geografische toepassing van de Habitatrichtlijn. Door de rechter wordt in deze zaak expliciet bevestigd dat de Habitatrichtlijn wel degelijk van toepassing is voorbij de grenzen van de territoriale zee en ook geldt in gebieden waarin de lidstaten over soevereine rechten beschikken. De rechter verwijst in zijn argumentatie onder meer naar de doelstelling van de richtlijn, met name het behoud van de biodiversiteit. Aangezien zowel de walvisachtigen als de koraalsoort doorgaans worden aangetroffen voorbij de limiet van de territoriale zee, zal de doelstelling van de richtlijn beter worden bereikt indien het toepassingsgebied zich ruim uitstrekt[542]. Het is ook de meest logische gang van zaken ("*the very nature of things*") om een ruimer toepassingsgebied te hebben. Er wordt in dit verband ook gewezen op de analogie met het toepassingsgebied van het visserijbeleid dat zich eveneens uitstrekt voorbij de territoriale zee.

7. Uitvoering in het Belgische mariene en kustzonemilieu

7.1. Overzicht

Voor het Belgische mariene milieu bestaat een expliciete rechtsgrond voor de uitvoering van verschillende natuurbehoudsverdragen en richtlijnen. Art. 6 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu geeft de bevoegdheid aan de Koning om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verplichtingen met betrekking tot de zeegebieden, die voortvloeien uit het Ramsar-Verdrag, het Verdrag van Bonn en de uitvoeringsovereenkomsten daarbij, het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern en de Vogel- en Habitatrichtlijn. De bepalingen inzake gebiedsbescherming uit deze internationale wetgeving kunnen ook nog worden gerealiseerd door de bepalingen van de wet inzake beschermde gebieden[543].

Voor het landgedeelte van de kustzone is er in het Vlaamse Gewest geen specifieke uitvoeringswetgeving voor het Verdrag van Bonn, Bern of het Biodiversiteitsverdrag. In het Vlaamse Gewest wordt het Biodiversiteitsverdrag al deels ten uitvoer gelegd door een aantal nationale en regionale wetten en besluiten, al dan niet in uitvoering van andere internationale wetgeving[544]. Het Vlaamse Decreet natuurbehoud voorziet in art. 7 dat het natuurbeleid is

---

[541] Conservation (National Habitats etc.) Regulations 1994.

[542] "*In my judgment the wider scope contended for by* ***Greenpeace*** *is correct. It seems to me that a Directive which includes in its aims the protection of inter alia, lophelia pertusa and cetaceans will only achieve those aims, on a purposive construction, if it extends beyond territorial waters. Although much of the concern of the Directive and some of its language can properly be described as 'land-based', it also deals specifically with some habitats and species which are sea-based and, to a large extent, flourish beyond territorial waters.*"

[543] Cf. art. 7-9, Wet mariene milieu.

[544] Zie hierover CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., "De regelgeving in Vlaanderen inzake het natuurbehoud als kader voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag", *TMR* 283-293 (1995); ANSELIN, A., BOONE, N., CLIQUET, A., DECLEER, K., DEVOS, K., KUIJKEN, E., MEIRE, P. en YSEBAERT, T., "De internationale status van natuurgebieden in Vlaanderen", in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel, 1999, (95-112), 110; KUIJKEN, E., *o.c.*, 71 (2000). Over de uitvoering van het verdrag in het Vlaamse Gewest, zie ook JANSSENS, J., "Concrete voorbeelden van de uitvoering van het Verdrag inzake biologische diversiteit in Vlaanderen" in VAN GOETHEM, J., HECQ, W. en PEETERS, M. (Eds.), *Verhandelingen van het colloquium "De*

gericht op het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van bepalingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten en verdragen betreffende het natuurbehoud.

De belangrijkste uitvoeringsmaatregelen inzake gebiedsbescherming voor het Belgische mariene en kustzonemilieu zijn er in het kader van het Ramsar-Verdrag en de EG-natuurbehoudsrichtlijnen.

7.2. RAMSAR-GEBIEDEN

Het Ramsar-Verdrag werd uitgevoerd door het KB van 27 september 1984[545], waarbij verschillende gebieden in België als Ramsar-gebied werden aangeduid[546]. *Door dit KB wordt het gebied van de Kustbanken in de territoriale zee als Ramsar-gebied aangeduid* (in het KB is sprake van de Vlaamse Banken in de kustwateren). De exacte locatie van het gebied is niet gemakkelijk terug te vinden. In het aanwijzingsbesluit, zoals dit werd opgenomen in het staatsblad, zijn geen coördinaten of kaarten opgenomen. Volgens de Ramsar-fiche van het gebied in de Ramsar-databank is het gelokaliseerd in de zone met coördinaten 51°10'N, 002°44' E. In het Ramsar-rapport 1993-1995 zijn de coördinaten licht verschillend (51°12'N, 2°45'E)[547].

De Kustbanken zijn gelegen in de territoriale zee tussen Oostende en Duinkerken, waar de diepte minder is dan 6 meter. De totale oppervlakte bedraagt 1.900 ha. In het gebied is er een toenemende impact van sportvisserij opgemerkt. Als gevolg van een besluit van 1996 inzake de sportvisserij[548] is er echter een afname van deze activiteiten. Recreationele activiteiten (zeilen, motorboten) nemen toe in het gebied. De jachthaven van Nieuwpoort breidt nog steeds uit[549]. De militaire schietzone tussen Nieuwpoort en Lombardzijde zorgt voor een additionele bron van verstoring[550].

Er werden echter geen verdere beschermingsmaatregelen genomen in het gebied met het oog op het behoud van het gebied (zoals voorzien in art. 3, § 1 van het verdrag). *Het gebied werd evenmin als natuurreservaat aangeduid* (zoals voorzien in art. 4, § 1 van het verdrag). Het is wel de bedoeling om, in uitvoering van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, mariene reservaten in te stellen. Deze kunnen gelegen zijn binnen het reeds aangeduide Ramsar-gebied. Aan de instelling van de mariene reservaten worden beheersmaatregelen gekoppeld. Daardoor zouden de nodige maatregelen voor beheer en verstandig gebruik toch tenminste in een deel van het aangeduide Ramsar-gebied worden gerealiseerd. Door de Wet ter bescherming van het mariene milieu worden bepaalde activiteiten vergunningplichtig en MER-plichtig[551]. Deze zijn niet specifiek gerelateerd aan het Ramsar-gebied, maar gelden in de volledige zeegebieden onder Belgische bevoegdheid. De aanwezigheid van een Ramsar-gebied moet uiteraard een rol spelen bij het verlenen van

---

uitvoering door België van het Verdrag inzake biologische diversiteit. Een stand van zaken", Brussel, Bulletin van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Biologie Vol. 70 SUPPLEMENT, 30-33 (2000).

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

[546] Zie over de Belgische Ramsar-gebieden: IUCN Conservation Monitoring Centre, *Directory of Wetlands of International Importance. Sites designated under the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*, IUCN, Gland, 1987, 37-42; KUIJKEN, E. (Ed.), *Ramsar National Report Belgium 1993-1995*, Rapport IN 96.01/2, Brussel, Instituut voor Natuurbehoud, 1996, 13p.

[547] KUIJKEN, E. (Ed.), *o.c.* 7 (1996).

[548] KB van 14 augustus 1989, zoals gewijzigd door het KB van 11 maart 1996, *BS* 28 maart 1996, aangevuld door het KB van 12 april 2000, *BS* 3 mei 2000; zie hierover 3.4.2. van afdeling II van hoofdstuk 10 (inzake de sportvisserij in zee).

[549] KUIJKEN, E. (Ed.), *o.c.*, 2 (1996); National Report of Belgium for COP7, op internet http://www.ramsar.org/cop7_nr_belgium.htm.

[550] Zie ook de Ramsar-fiche van de Vlaamse Banken (en de andere Ramsar-gebieden): http://www.wetlands.agro.nl/ramsar_database/Ramsar_Dir/Belgium/Contents.asp.

[551] Zie bij hoofdstuk 10 inzake het regelen van gebruiksfuncties.

vergunningen, evenals bij het opstellen van een MER. Dit vloeit voort uit de internationale verplichtingen van het Ramsar-Verdrag, waarbij de verdragspartijen het behoud en verstandig gebruik van Ramsar-gebieden moeten bevorderen. Dit vloeit echter ook voort uit de algemene zorgplicht die wordt opgelegd aan de overheid en de gebruikers van de zeegebieden in de Wet ter bescherming van het mariene milieu[552]. Het ingestelde Ramsar-gebied doet hier dus minstens dienst als argumentatie-element bij de vergunningplicht en de MER. Er blijft tevens nog de mogelijkheid voor de Koning om natuurbehoudsmaatregelen te nemen in uitvoering van het Ramsar-Verdrag[553].

Het Ramsar-gebied Vlaamse Banken zou ook integraal vallen binnen het voorgestelde Habitatrichtlijngebied in de territoriale zee. Op grond van de Wet mariene milieu kunnen dan ook specifieke beschermingsmaatregelen worden genomen in het Habitatrichtlijngebied, conform de bepalingen van de Habitatrichtlijn. Het gebied is geen EG-Vogelrichtlijngebied, in tegenstelling tot wat de Ramsar-databank erover vermeldt.

Behalve de aanduiding van de Vlaamse Banken, werden door het KB van 27 september 1984 nog twee andere gebieden aangeduid als Ramsar-gebied die van belang zijn voor de kustzone, met name het Zwinreservaat te Knokke en de schorren van de Beneden-Schelde. De *schorren van de Beneden-Schelde* omvatten de schorren te Doel (Beveren), het Galgenschoor te Lillo (Antwerpen) en het Groot Buitenschoor te Zandvliet (Antwerpen). Door een Besluit van de Vlaamse Executieve van 27 mei 1987[554] werd het gebied "Galgenschoor" ingekrompen voor de aanleg van een containerterminal in de Antwerpse haven[555]. Ongeveer een 30 ha van de 155 ha van het Galgenschoor ging verloren. Als compensatie voor dit verlies, werd het bestaande Ramsar-gebied van de Blankaart te Diksmuide uitgebreid (conform art. 4, § 2 van het verdrag). Het Ramsar-gebied in de Schorren van de Beneden-Schelde heeft een oppervlakte van 398 ha. Behalve een containerterminal, waardoor een deel van het Galgenschoor verloren ging, werd tevens een tweede containerterminal aangelegd aan de grens van het Groot Buitenschoor. Alhoewel deze terminal niet is gelegen binnen het Ramsar-gebied zelf, wordt toch een invloed en een wijziging verwacht van het ecologische karakter van het gebied. Als gevolg van de verwachte verandering in het ecologische karakter, werd het gebied in de Montreux-lijst geplaatst en maakt het deel uit van de Montreux-monitoringprocedure. Nog meer verandering in het ecologisch karakter van het gebied is te verwachten door de aanleg van een derde containerterminal en een getijdendok en het verder verdiepen van de Zeeschelde. Het Galgenschoor is naast Ramsar-gebied ook een reservaatgebied op het gewestplan en is een erkend landschap. Ook het Groot Buitenschoor is gerangschikt als landschap en aangeduid als natuurreservaat op het gewestplan. Het Groot Buitenschoor en Galgenschoor (261,15 ha) zijn een erkend natuurreservaat, beheerd door Natuurreservaten vzw[556]. De gebieden vallen ook onder de bescherming van de EG-Vogelrichtlijn.

Het *Zwin*, zoals opgenomen in de Ramsar-lijst, omvat een vogelreservaat met de erbij aansluitende Groenpleinduinen, de Zwinbosjes en een zone rond het Isabellafort en de Jezuïtenvaart, gelegen in de Hazegraspolder. Het hele gebied is ongeveer 530 ha groot (met inbegrip van de bufferzone). Het is grotendeels in eigendom van de Compagnie Het Zoute, die tevens instaat voor het beheer en uitbating van het vogelreservaat. Sinds 1952 werden 150 ha van het Zwin ingericht als natuurgebied. Hiervoor wordt de term natuurreservaat

[552] Cf. art. 5, Wet mariene milieu.
[553] Cf. art. 6, Wet mariene milieu.
[554] B.Vl. Ex. van 27 mei 1987, *BS* 1 augustus 1987.
[555] Zie hierover VANHERCK, L. en VAN DER VEKEN, H., *Beschermde gebieden in Vlaanderen*, Brussel, AROL, Bestuur voor Landinrichting, Dienst Natuurbehoud, 1988, (108 p.), 59; MEIRE, P., DEMAN, R., VOET, H. en YSEBAERT, T., "Het Groot Buitenschoor. Een uniek gebied langs de Beneden Schelde: hoe lang nog?", *Natuurreservaten* 4-7 (1990/5).
[556] MB van 3 september 1985. De erkenning werd verlengd voor een periode van 10 jaar (met ingang van 3 september 1995) bij MB van 11 december 1995, *BS* 28 februari 1996.

gebruikt: dit is echter geen natuurreservaat in de juridische zin (en vindt dus geen grondslag in de Wet op het natuurbehoud van 1973 of het Decreet natuurbehoud). Naast de bescherming onder het Ramsar-Verdrag, is het gebied ook nog onder andere maatregelen beschermd. Het hele gebied heeft het statuut van beschermd landschap. Op het gewestplan heeft het de bestemming van reservaat- en natuurgebied. Het Zwin wordt eveneens beschermd onder de EG-Vogelrichtlijn. Het Zwin valt voor een gedeelte ook onder de bescherming van het Duinendecreet[557]. Ondanks het beschermingsstatuut van het Zwin onder diverse wetgeving, blijkt het Zwin niet gevrijwaard van een aanhoudende druk voor de uitbouw van toeristische of andere voorzieningen. Zo was er geruime tijd sprake van de aanleg van een jachthaven of het ombouwen van het verlaten oude zwembad tot een hotel- of villacomplex. Recent werd nog een voorstel ingediend voor een BPA-wijziging (Finis terrae), met de bedoeling om op de plaats van het zwembad twee appartementsgebouwen te zetten. Als gevolg van de uitbouw van de haven van Zeebrugge in zee en de stranderosie van nabijgelegen stranden is er een aanhoudende verzilting van de slikken en schorren van het Zwin. Dit heeft tot gevolg dat er een verschuiving is van de broedvogels en overwinterende vogelpopulaties. Op lange termijn zal het zoute schorgebied veranderen in een brakwatergebied met weinig of geen invloed van de Noordzee. Als de huidige ecologische waarden in het gebied willen behouden blijven, zijn meer structurele maatregelen vereist[558].

In het Vlaamse Gewest werden voor de Ramsar-gebieden slechts volgende beschermingsmaatregelen genomen:

- Er geldt een milieueffectrapportageverplichting voor de aanleg van een hoofdtransportleiding voor het transport van een vloeistof of gas; voor ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten; voor waterhuishoudingsprojecten die het waterregime beïnvloeden; projecten met betrekking tot de bestemming van woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw in zover de oppervlakte meer dan 10 ha bedraagt; waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden die een verlaging van de freatische grondwatertafel tot gevolg hebben; skiliften en kabelspoorwegen van 1 km of meer en de aanleg van oliepijpleidingen[559].
- Inzake jacht is er een verbod op het gebruik van loodhagel[560].
- Voor de Ramsar-gebieden moet tevens een natuurrichtplan worden opgesteld op grond van het Decreet natuurbehoud[561].
- De bepalingen inzake het wijzigen van vegetatie zijn van toepassing in Ramsar-gebieden. Vegetatiewijzigingen worden geregeld door hoofdstuk IV van het uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998 op het decreet natuurbehoud. Het wijzigen van bepaalde kleine landschapselementen en vegetaties van moerassen en waterrijke gebieden wordt in principe verboden in het besluit[562]. In Bijlage V bij het besluit wordt opgesomd welke vegetaties vallen onder deze begrippen. Voor waterrijke gebieden zijn dit volgende vegetaties: min of meer brakke plas, eutrofe plas, eutrofe plas met slibrijke bodem, eutrofe plas met minerale bodem, kweekvijvers, schorre en slik of spuikom. In het besluit wordt voorts een vergunningplicht opgelegd voor bepaalde vormen van vegetatiewijziging (zoals b.v. het wijzigen van de waterhuishouding door drainage)[563].

---

[557] B.Vl.Reg. van 4 oktober 1995 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid werden door het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 betreffende de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, maar niet door het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 betreffende de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, *BS* 25 oktober 1995.

[558] KUIJKEN, E. (Ed.), *o.c.*, 4 (1996).

[559] MER-besluit andere projecten (voor een verwijzing zie hoofdstuk 8).

[560] Art. 20, § 3, 2°, B.Vl.Reg. van 23 juni 1998 betreffende de jacht in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 1998 tot 30 juni 2003, *BS* 30 juni 1998.

[561] Cf. art. 50, Decreet natuurbehoud.

[562] Art. 7, § 1, 7°, Besluit van 23 juli 1998.

[563] Art. 10, Besluit van 23 juli 1998.

Bovengenoemde Vlaamse besluiten zijn niet van toepassing op het gebied van de Vlaamse Banken, dat is gelegen buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Ondanks de wettelijke bescherming zijn er een aantal algemene knelpunten voor de watergebieden in Vlaanderen. Een belangrijk knelpunt is de waterverontreiniging. De watergebieden hebben ook te kampen met verdroging als gevolg van te lage waterpeilen, doorgaans het gevolg van drainage in de omliggende landbouwgebieden. De watergebieden in Vlaanderen zijn doorgaans klein en geïsoleerd van andere watergebieden. Dit maakt deze gebieden bijzonder kwetsbaar voor externe factoren zoals verontreiniging en verstoring[564]. De nieuwe wetgeving in Vlaanderen, zoals het Decreet natuurbehoud zouden daaraan moeten verhelpen, onder meer door de creatie van een ecologisch netwerk[565] en hydrologische beheersmaatregelen. De Ramsar-gebieden dienen voldoende planologisch beschermd te zijn, door opname in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en door de aanduiding op de gewestplannen (of ruimtelijke uitvoeringsplannen). Indien de Ramsar-gebieden nog geen groene bestemming hebben op de gewestplannen, dient dit gerealiseerd te worden via groene gewestplanwijzigingen. Ook andere maatregelen die niet specifiek gericht zijn op Ramsar-gebieden kunnen een belangrijke impact hebben op de kwaliteit van watergebieden. Hier kan onder meer worden verwezen naar het mestactieplan, de waterbekkencomité's en de behandeling van afvalwater door waterzuiveringsstations[566].

Er werden nog geen nieuwe gebieden in België opgenomen in de Ramsar-lijst, alhoewel er gebieden zijn die daarvoor in aanmerking komen. Al bij het begin van het Ramsar-Verdrag werden nochtans andere gebieden in België geschikt geacht als internationale belangrijke watergebieden[567]. Door het Instituut voor Natuurbehoud werd een voorlopige lijst voorgesteld met nieuwe gebieden die in aanmerking komen als Ramsar-gebied te worden aangeduid. *Deze bevatten twee gebieden die van belang zijn voor de kustzone*, met name de overblijfselen van een voormalig poldergebied in de haven van Zeebrugge en het kustgebied ter hoogte van het IJzer-estuarium aan Nieuwpoort[568]. Alhoewel reeds in het nationale rapport voor de 6de conferentie een lijst was voorgesteld, is er tot dusver geen verder gevolg aan gegeven door de overheid. In het rapport voor de 7de conferentie van de verdragspartijen werd een lijst gegeven met watergebieden die voldoen aan het 1%-criterium voor watervogels. Op basis van dit criterium kunnen nog 11 gebieden als internationale belangrijke watergebieden voor watervogels worden beschouwd. Voor de kust belangrijke gebieden zijn de achterhaven van Zeebrugge en de poldercomplexen van de Oost- en Middenkust. Ook in het Natuurrapport 1999, dat de toestand van de natuur weergeeft in Vlaanderen, wordt opgeroepen om bijkomende gebieden aan te duiden als Ramsar-gebied[569].

7.3. VOGELRICHTLIJNGEBIEDEN

Voor het *Belgische mariene milieu* wordt in de Wet ter bescherming van het mariene milieu expliciet de mogelijkheid geboden om speciale beschermingszones, zoals bedoeld in de Vogelrichtlijn, in te stellen. Op grond van art. 7, § 2, c van de wet kan de Koning speciale beschermingszones, bestemd voor de instandhouding van zekere mariene habitats of bijzondere soorten instellen. De Koning neemt de maatregelen die nodig zijn voor de bescherming ervan[570]. De te nemen instandhoudingsmaatregelen zullen van die aard moeten

[564] KUIJKEN, E. (Ed.), *o.c.*, 7 (1996).
[565] Zie infra afdeling VI inzake ecologische netwerken.
[566] Zie hierover het nationale rapport van België voor de 7de Ramsar-Conferentie in 1999 (San José), internet http://www.ramsar.org/cop7_nr_belgium.htm.
[567] Zie KUIJKEN, E., "Belgian Wetlands of International Importance for Waterfowl", *Proc. Int. Conf. On Conserv. of Wetlands & Waterfowl, Ramsar, Iran, 1971*, IWRB, 1972, 179-188.
[568] Zie bijlage 1 bij het nationale rapport voor het Ramsar-Verdrag: KUIJKEN, E., (Ed.), *o.c.*, 12-13 (1996).
[569] ANSELIN, A., BOONE, N., CLIQUET, A., DECLEER, K., DEVOS, K., KUIJKEN, E., MEIRE, P. en YSEBAERT, T., *o.c.*, 110 (1999).
[570] Art. 7, § 1, Wet mariene milieu.

zijn om te voldoen aan de in de richtlijnen opgelegde verplichtingen. Tot dusver zijn er nog geen Vogelrichtlijngebieden ingesteld in het mariene milieu. In art. 7, § 1 wordt gesteld dat de Koning mariene beschermde gebieden *kan* instellen. Er is dus geen verplichting voor de Koning om dit te doen. Nochtans kan op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie, een lidstaat verplicht zijn een gebied als Vogelrichtlijngebied aan te duiden als speciale beschermingszone, indien dit op grond van ornithologische criteria vereist blijkt te zijn.

De Vogelrichtlijn werd in het Vlaamse Gewest uitgevoerd door het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 oktober 1988[571]. In art. 1, § 2 en 3 worden 23 gebieden aangeduid als speciale beschermingszone in de zin van art. 4, § 1 van de richtlijn, met een totale oppervlakte van 97.580 ha[572]. Daarvan zijn slechts 7 gebieden integraal aangeduid als Vogelrichtlijngebied. De andere gebieden zijn beperkt tot de habitats vermeld in het besluit, evenals de natuurgebieden, bosgebieden, bosgebieden met ecologisch belang en natuurreservaten op de gewestplannen. Nochtans zijn ook deze Vogelrichtlijngebieden over hun hele oppervlakte de moeite waard om te beschermen[573]. Doordat België van alle aangeduide Vogelrichtlijngebieden de totale oppervlakte heeft meegedeeld aan de Europese Commissie wordt een vertekend beeld weergegeven, in het bijzonder over het beschermingsniveau binnen de niet-integrale aangewezen gebieden. Het niet-integraal beschermen van deze gebieden omwille van politieke redenen (mee onder druk van de landbouwsector) is strijdig met de Vogelrichtlijn[574], in het licht van de rechtspraak van het Hof waarbij enkel ornithologische criteria mogen tellen bij de aanwijzing.

Het besluit tot aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden werd driemaal gewijzigd. Een eerste maal gebeurde dit door het besluit van 20 september 1996[575]. Dit wijzigingsbesluit werd genomen teneinde poldergraslanden en hun microreliëf in de Vogelrichtlijngebieden te beschermen. Een tweede wijzigingsbesluit van 23 juni 1998[576] wijzigde twee bestaande Vogelrichtlijngebieden: het gebied "Durme en de middenloop van de Schelde"[577] wordt uitgebreid met het geplande gecontroleerd overstromingsgebied Kruibeke - Bazel - Rupelmonde. Door het besluit is er een inkrimping van het gebied "Schorren en polders van de Beneden-Schelde"[578]. Een derde wijzigingsbesluit van 17 juli 2000 wijzigt de grenzen van het Vogelrichtlijngebied Poldercomplex[579].

De lijst van de Vogelrichtlijngebieden overlapt met de lijst van de Ramsar-gebieden, met uitzondering van het gebied van de Kustbanken, alhoewel ook dit gebied werd voorgesteld als Vogelrichtlijngebied[580]. De reden ligt bij het feit dat de aanduiding van de Vogelrichtlijngebieden gebeurde bij besluit van de Vlaamse Executieve, die moest instaan voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn en dus niet bevoegd was een gebied in zee te beschermen, daar waar de aanduiding van de Ramsar-gebieden gebeurde bij KB, waardoor

---

[571] B.Vl.Ex. van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, *BS* 29 oktober 1988. Over de uitvoering van de Vogelrichtlijn in het Vlaamse Gewest zie: VAN HOORICK, G., *o.c.*, 220-223 (1997a); DE ROO, K., "Vogelrichtlijngebieden: pluimgewichten van het natuurbeleid?", *Leefmilieu* 10-17 (1994); BIGARE, H., *De Vogelrichtlijngebieden. Nood aan een gebiedsgericht beleid en effektieve bescherming*, Natuurreservaten vzw, snelschrift 1992/5, 19p.

[572] ANSELIN, A., BOONE, N., CLIQUET, A., DECLEER, K., KUIJKEN, E., MEIRE, P. en YSEBAERT, T., *o.c.*, 97 (1999).

[573] BIGARE, H., *o.c.*, 3 (1992).

[574] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 14 (1999).

[575] B.Vl.Reg. van 20 september 1996, *BS* 12 oktober 1996.

[576] B.Vl.Reg. van 23 juni 1998, *BS* 25 juli 1998.

[577] Art. 1, § 3, 3.5, Besluit van 17 oktober 1988.

[578] Art. 1, § 3, 3.6, Besluit van 17 oktober 1988.

[579] B.Vl.Reg. van 17 juli 2000, *BS* 31 augustus 2000.

[580] Zie VAN VESSEM, J. en KUIJKEN, E., *Overzicht van de voorgestelde speciale beschermingszones in Vlaanderen voor het behoud van de vogelstand (EG-Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979)*, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1986, 12-13.

wel een gebied in zee kon worden beschermd. De bevoegdheid voor het aanduiden van een gebied in zee als Vogelrichtlijngebied ligt dus bij de federale overheid.

In het landgedeelte van de kustzone zijn enkele voor de kust belangrijke gebieden aangeduid. Dit zijn:

- de *Westkust* (gelegen in De Panne, Koksijde en Nieuwpoort). Dit gebied werd integraal opgenomen;
- het *Zwin* en de aangrenzende polders (Knokke-Heist). Naast de gebieden die op de gewestplannen als natuurgebieden, bosgebieden, bosgebieden met ecologisch belang en natuurreservaten zijn vermeld, worden volgende habitats beschermd: zeeschorren en slikken, het strand, al dan niet gefixeerde kustduinen en duinpannen, duingraslanden, duinbosjes, kreken met hun oevervegetatie, poldergraslanden en hun microreliëf;
- het *Poldercomplex* (op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Brugge, Damme, De Haan, Jabbeke, Knokke-Heist en Zuienkerke): dit omvat, naast de natuurgebieden, bosgebieden, bosgebieden met ecologisch belang en natuurreservaten op de gewestplannen, volgende habitats: duinmoerassen, oude kleiputten, moerasbosjes, dijken, kreken en hun oevervegetatie, poldergraslanden en hun microreliëf. Voor dit gebied heeft de Vlaamse regering zeer recent ingestemd met een wijziging van de afbakening ervan in het achterhavengebied van Zeebrugge. Deze wijziging wordt doorgevoerd door het besluit van 17 juli 2000. Het oorspronkelijke Vogelrichtlijngebied Poldercomplex bedroeg 456 ha. Daarvan is 282 ha al opgehoogd en is 174 ha nog niet opgehoogd. Door dit besluit worden de 282 ha opgehoogde gronden uit het Vogelrichtlijngebied gehaald. De overige 174 ha blijft aangeduid als Vogelrichtlijngebied. Uit de aanhef bij het besluit blijkt dat de toekomst van dit gebied afhankelijk is van de resultaten van een MER-studie, waarbij één van de mogelijke opties is om ook de resterende 174 ha uit te bouwen als havengebied. Door het besluit van 17 juli 2000 wordt een compensatie voorzien voor het areaalverlies van 282 ha Vogelrichtlijngebied. Daarnaast worden ook 232 ha moerassen en waterrijke gebieden gecompenseerd die in het achterhavengebied zijn gelegen buiten de perimeter van het Vogelrichtlijngebied Poldercomplex, maar die van belang zijn voor op Bijlage I van de Vogelrichtlijn voorkomende vogelsoorten. Voor het verlies van het Vogelrichtlijngebied (282 ha) en het verlies aan waardevol habitat, gelegen buiten de beschermingszone (232 ha), wordt 520 ha nieuwe Vogelrichtlijngebieden afgebakend gelegen op het grondgebied van de gemeenten De Haan, Jabbeke en Oudenburg;
- de *schorren en polders van de Beneden-Schelde* (op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Beveren, Sint-Gillis-Waas): dit omvat naast de natuurgebieden, bosgebieden, bosgebieden met ecologisch belang en natuurreservaten op de gewestplannen, volgende habitats: slikken en brakwaterschorren, dijken en kreken met hun oevervegetatie. De beschermde zone werd gewijzigd door het besluit van 23 juni 1998: als gevolg daarvan is er een inkrimping van het gebied, maar wordt dit wel integraal beschermd in de zone aangegeven in de bijlage bij het besluit. Voor deze gebieden kunnen door de bevoegde minister specifieke maatregelen worden genomen met het oog op de instandhouding en het herstel van natuurwaarden. Voorts werd door de Vlaamse regering op 25 mei 1999 een principebeslissing genomen om bepaalde Vogelrichtlijngebieden op de Linkerscheldeoever te schrappen en in de nabijheid nieuwe gebieden aan te duiden. Aan deze beslissing moet nog uitvoering worden gegeven. Het is te verwachten dat deze beslissing aanleiding zal geven tot klachtenprocedures wegens niet-naleving van de Vogelrichtlijn[581].

De wijzigingen aan de bestaande Vogelrichtlijngebieden tonen aan dat in geval van een spanningsveld tussen natuur en de harde sectoren zoals de havens, de natuur, ondanks een

[581] DECOCK, M., "Handhaving van de Europese richtlijnen" in *De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen*, Brussel, AMINAL, Afdeling natuur, 7 juni 1999, (20 p.), 18.

internationale bescherming aan het kortste eind trekt[582]. De recente inkrimping van het achterhaven gebied van Zeebrugge leidt alvast tot kritiek[583]. Het opheffen van de bescherming als Vogelrichtlijngebied leidt tot het verlies van sommige van de mooiste reliëfrijke polderweiden in de achterhaven van Zeebrugge. Het is zeer de vraag of de Vlaamse overheid door haar beslissing art. 6, § 4 van de Habitatrichtlijn heeft nageleefd. Er kan immers maar van de bescherming worden afgeweken na onderzoek van alternatieve oplossingen en om dwingende redenen van groot openbaar belang. De mogelijke alternatieven werden echter niet onderzocht en evenmin werden de dwingende redenen van groot openbaar belang aangetoond[584]. De compensatie is weliswaar toe te juichen, maar is vooralsnog een papieren compensatie. Het ontbreekt in de nieuwe aangewezen gebieden aan actieve natuurinrichtingsmaatregelen, terwijl de natuurwaarden in de voormalige Vogelrichtlijngebieden reeds verloren zijn gegaan door de opspuiting van de terreinen. Nochtans vereist de Habitatrichtlijn dat in geval van compenserende maatregelen de compensatie al in principe bereikt moet zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt[585].

De richtlijn voorziet tevens in de verplichting voor de lidstaten om specifieke beschermingsmaatregelen te nemen voor de soorten, opgesomd in Bijlage I bij de richtlijn. *In Vlaanderen zijn enkel de volgende maatregelen van kracht*:

- voor volgende projecten in de speciale beschermingszones is een milieueffectrapportage vereist: voor de aanleg van een hoofdstransportleiding voor het transport van een vloeistof of gas; voor ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten; voor waterhuishoudingsprojecten die het waterregime beïnvloeden; projecten met betrekking tot de bestemming van woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw in zover de oppervlakte meer dan 10 ha bedraagt; waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden die een verlaging van de freatische grondwatertafel voor gevolg hebben; skiliften en kabelspoorwegen van 1 km of meer en de aanleg van oliepijpleidingen[586];
- er geldt een vergunningplicht voor vegetatiewijziging (hoofdstuk IV van het uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998[587]);
- inzake de jacht gelden volgende bepalingen: er is een verbod op eendenjacht 's nachts[588]; er is een jachtverbod ingevoerd op smient[589]; er is een verbod op het gebruik van loodhagel[590]; de jacht op alle waterwild is verboden binnen de perimeter van de volgende Vogelrichtlijngebieden: IJzervallei, Poldercomplex, het Zwin en aangrenzende polders, het Oost-Vlaamse Krekengebied, de Beneden-Zeeschelde, de Kuifeend en Blokkersdijk te Antwerpen, Durme en Middenloop van de Schelde, Bokrijk en omgeving, Vijvergebied Midden-Limburg, de Maten, met uitzondering voor de jacht op wilde eend tussen 15 augustus en 15 oktober binnen de IJzervallei, Poldercomplex, het Zwin en aangrenzende polders, het Oost-Vlaamse Krekengebied, Beneden-Zeeschelde, de Kuifeend en Blokkersdijk en Bokrijk en omgeving[591];

---

[582] Zie in dit verband ook NOLLKAEMPER, A., "Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests", *Journal of Environmental Law* 271-286 (1997), aangaande twee opinies geformuleerd door de EU-Commissie naar aanleiding van een geplande autoweg in Duitsland.

[583] Persbericht van de Kustwerkgroep van natuurreservaten vzw van 5 oktober 2000 "*De Kustwerkgroep van natuurreservaten vzw acht de compensaties voor de opheffing van een deel van het Vogelrichtlijngebied in de Zeebrugse achterhaven ontoereikend*".

[584] In de aanhef bij het wijzigingsbesluit van 17 juli 2000 wordt wel gesteld dat de Vlaamse regering het belang van een verdere ontwikkeling van de zeehaven van Zeebrugge erkent. Er wordt echter geen melding gemaakt van onderzoek naar alternatieve oplossingen of naar de dwingende redenen van groot openbaar belang.

[585] Zie Europese Commissie - DG Milieu, *o.c.*, 41 (2000).

[586] MER-besluit andere projecten.

[587] Hoofdstuk IV van het B.Vl.Reg. van 23 juli 1998.

[588] Art. 6 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991.

[589] Art. 12, § 3, B.Vl.Reg. van 23 juni 1998.

[590] Art. 20, § 3, 3°, B.Vl.Reg. van 23 juni 1998.

[591] Art. 12, § 5, 7° en § 7, B.Vl.Reg. van 23 juni 1998.

- er gelden strengere bemestingsnormen en bemestingsvoorschriften[592];
- op grond van VLAREM II zijn permanente omlopen voor motorvoertuigen in en op minder dan 500 m of 350 m (naargelang de klasse) van vogelbeschermingszones verboden[593];
- er moet een natuurrichtplan worden opgesteld per Vogelrichtlijngebied, conform art. 50, § 1 van het Decreet natuurbehoud. Het natuurrichtplan moet worden opgemaakt voor de totale oppervlakte binnen de perimeter en is niet beperkt tot de habitats zoals weergegeven in het besluit van 1988.

Daarnaast kunnen ook onrechtstreekse natuurbehouds- en ruimtelijke ordeningsmaatregelen bijdragen tot de bescherming van Vogelrichtlijngebieden (b.v. door het aanduiden van natuurreservaten in Vogelrichtlijngebieden). In het Decreet natuurbehoud is daarover niets specifieks voorzien. De integraal beschermde Vogelrichtlijngebieden behoren logischerwijze tot het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)[594]. Dit is echter niet expliciet opgenomen in het Decreet natuurbehoud.

In het Vlaams Gewest wordt dus geen eenduidig uitvoeringskader voorzien voor de uitvoering van de Vogelrichtlijn. De beschermingsmaatregelen zijn slechts fragmentair en hun efficiëntie voor de bescherming van de gebieden tegen verstoring en achteruitgang in het gebied kan in vraag worden gesteld[595]. Het beschermingsregime van art. 6, § 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn dat ook van toepassing is verklaard op de Vogelrichtlijngebieden is onvoldoende omgezet[596].

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een fragmentaire bescherming niet voldoende is om te voldoen aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn. Zo werd Frankrijk recent in twee zaken veroordeeld wegens niet-naleving van de verplichtingen van art. 4 van de Vogelrichtlijn. In de zaak rond het Seine-estuarium werd Frankrijk veroordeeld wegens het niet-aannemen van maatregelen voor het deel van het gebied dat was aangewezen als speciale beschermingszone en die vereist zijn om het gebied een voldoende wettelijke bescherming te garanderen (inbreuk op art. 4, § 1 en 2 van de Vogelrichtlijn). In deze zaak oordeelde het Hof dat het gebrek aan regelingen andere dan de jacht niet volstaan om een toereikende bescherming te verzekeren. In de zaak over het Poitevin-moeras waren eveneens de wettelijke beschermingsmaatregelen van het aangeduide Vogelrichtlijngebied onvoldoende. In casu werden de beschermingsmaatregelen van de waterwetgeving en agro-milieumaatregelen onvoldoende geacht om te naleving van de verplichtingen van art. 4, §1 en 2 van de richtlijn te verzekeren. Bovendien werden onvoldoende maatregelen genomen om de aantasting van het gebied tegen te gaan, zoals verplicht is krachtens art. 4, § 4 van de Vogelrichtlijn (en vervangen door art. 6, § 2 van de Habitatrichtlijn).

Het internationaal belang van de Vogelrichtlijngebieden noodzaakt dus een specifiek gebiedsgericht beleid[597]. Tot zover heeft het Vlaamse Gewest daar niet voldaan. Bovendien zijn er nog andere gebieden, die volgens ornithologische criteria in aanmerking komen om te worden aangeduid als speciale beschermingszone, tot dusver nog niet aangewezen als Vogelrichtlijngebied[598].

---

[592] Cf. Decreet van 23 januari 1991 tot bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, *BS* 28 februari 1991, zoals gewijzigd, en de uitvoeringsbesluiten van 20 december 1995, *BS* 30 december 1995 (voortaan verwijzing als Mestdecreet).
[593] Art. 5.32.10.2, VLAREM II.
[594] VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., *o.c.*, 11 (1998).
[595] Zie hierover DE ROO, K., *o.c.*, 10-17 (1994).
[596] Zie infra 7.4.
[597] Zie ook de maatregelen voorgesteld in BIGARE, H., *o.c.*, 11-17 (1992).
[598] Zie hierover in het Natuurrapport 1999: ANSELIN, A., BOONE, N., CLIQUET, A., DECLEER, K., KUIJKEN, E., MEIRE, P. en YSEBAERT, T., *o.c.*, 100 (1999).

7.4. HABITATRICHTLIJNGEBIEDEN

In België komen verschillende soorten en habitats voor, die worden genoemd in de bijlagen bij de Habitatrichtlijn. Het aantal soorten van communautair belang komt slechts in een beperkt aantal habitats voor. Alleen aanwijzing op basis van soorten zou dus maar tot een klein aantal beschermde gebieden aanleiding geven. Dit zou echter onvoldoende recht doen aan de variatie en de waarde van de Vlaamse natuur. Er is immers een groot aantal habitats die karakteristiek en zeer waardevol is. Voor het mariene en kustzonemilieu kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van volgende habitats worden genoemd: permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken, estuaria en verschillende typen van kustduinen[599].

De omzetting van de richtlijn in nationaal recht vereist dat de bindende bepalingen van de richtlijn worden opgenomen in nationale wetgeving. Voor de Habitatrichtlijn betekent dit dat zowel het aanwijzen van beschermde gebieden, als het nemen van instandhoudingsmaatregelen binnen deze gebieden in bindende nationale wetgeving moeten worden omgezet. Inzake het aanwijzen van speciale beschermingszones, kan uit de Habitatrichtlijn *niet* worden afgeleid dat dit noodzakelijk moeten gebeuren door het instellen van natuurreservaten in de nationale wetgeving[600]. Dit kan ook bijvoorbeeld via bestemmingen in de ruimtelijke ordeningswetgeving of nog via andere maatregelen.

In de Belgische federale wetgeving inzake de *bescherming van het mariene milieu* wordt een rechtsgrond geboden voor een formele omzetting van de Habitatrichtlijn: art. 6 van de wet voorziet in een algemene rechtsgrond voor de uitvoering van de richtlijn. Voor het aanwijzen van de speciale beschermingszones wordt nog voorzien in een specifieke rechtsgrond door art. 7, § 1 en § 2, c. Ook voor het nemen van de beschermingsmaatregelen, voorzien in art. 6 van de Habitatrichtlijn, vormt art. 6 en art. 7, § 1 van de wet een rechtsgrond. Voor de omzetting van art. 6, § 3 van de Habitatrichtlijn inzake de beoordeling van activiteiten is art. 28 e.v. van de wet inzake milieueffectbeoordeling niet voldoende. Krachtens art. 6 van de Habitatrichtlijn kan geen vergunning worden gegeven voor een project, als de gevolgen ervan negatief zijn voor het Habitatrichtlijngebied (weliswaar met uitzonderingen voor dwingende redenen van groot openbaar belang). In de wet wordt alleen bepaald dat de overheid bij haar vergunningverlening rekening dient te houden met de milieueffectbeoordeling. Ook zijn sommige activiteiten zoals visserijactiviteiten uitgesloten van de MER-procedure in de wet. Eenmaal een Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijngebied is ingesteld, zal een beoordelingsprocedure conform art. 6, § 3 en 4 van de Habitatrichtlijn vereist zijn en zullen specifieke bijkomende instandhoudingsmaatregelen zijn vereist om de richtlijnen te kunnen uitvoeren. Deze bijkomende maatregelen kunnen worden genomen krachtens art. 6 en 7 van de wet.

In het Vlaamse Gewest is de omzetting van de Habitatrichtlijn vooralsnog onvoldoende[601]. Zelfs in het Decreet natuurbehoud, dat weliswaar een betere juridische basis biedt voor het

---

[599] Voor een overzicht, zie VAN TOOREN, B., DEWYSPELAERE, J., DE WIJS, R., DECLEER, K., DE WILDE, M. en THISSEN, J., "Beschermde habitats en soorten in Nederland en Vlaanderen", *De Levende Natuur* 212-217 (1998).

[600] Zie ook BACKES voor de Nederlandse natuurbehoudswetgeving: BACKES, Ch., *o.c.*, 317-318 (1993).

[601] Ook andere landen kampen met gelijkaardige problemen. Zo komt Ton Goedhart tot gelijkaardige conclusies over de omzetting van de Habitatrichtlijn in de wetgeving in Nederland: de Habitatrichtlijn, en in het bijzonder art. 6, is niet voldoende omgezet in de Nederlandse wetgeving (GOEDHART, T., *o.c.*, 208-211 (1998)). Dit blijkt tevens uit een uitspraak van een bestuursrechter van Leeuwarden van 1998. Momenteel is de uitvoeringswetgeving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in voorbereiding (zie LIGTHART, S. en BENNETT, G., "Implementatie van internationaal natuurbeleid", *De levende natuur* (89-93) 90 (mei 2000)). Ook in het Verenigd Koninkrijk is de bestaande wetgeving niet voldoende om de richtlijn ten volle uit te voeren. Onder meer voor de bescherming van mariene gebieden is de bestaande wetgeving onvoldoende. Zo is de Vogelrichtlijn tot dusver uitgevoerd door het aanduiden van gebieden die reeds bescherming genieten in de nationale wetgeving (als natuurreservaat of SSSI - *sites of special scientific interest*) en mariene gebieden vallen doorgaans buiten de werking van deze wetgeving (zie REID, C., *o.c.*, 191-192, 260 (1994)). Ook de bepalingen inzake mariene natuurreservaten zijn onvoldoende om te voldoen aan de vereisten van de richtlijn (zie GUBBAY, S., "A Review of

natuurbeleid in Vlaanderen, is er nauwelijks een expliciete verwijzing naar de Habitatrichtlijn. Er werd al op gewezen dat zekere bepalingen van de Habitatrichtlijn zo specifiek zijn, dat zij een nauwgezette uitvoering in nationale wetgeving vereisen. Inzake de aanwijzing van speciale beschermingszones wordt door het Decreet natuurbehoud weliswaar een basis gecreëerd voor de totstandkoming van een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), maar wordt er niet expliciet in vermeld dat de Habitatrichtlijngebieden deel zullen uitmaken van het netwerk. Het is nochtans logisch dat dit zou gebeuren. Het opnemen van Habitatrichtlijngebieden in het VEN is echter afhankelijk van hun bestemming op het gewestplan. Momenteel kunnen enkel die gebieden worden opgenomen met een "*groene*" bestemming. Indien ook de overige Habitatrichtlijngebieden in het VEN moeten worden opgenomen, dan is voorafgaandelijk een groene gewestplanwijziging vereist. Er wordt dan ook aanbevolen om in het decreet een wettelijke basis te voorzien voor de aanwijzing van gebieden in uitvoering van internationale akten. De rechtsgrond van art. 13 van het decreet is wellicht onvoldoende. Luidens art. 13 kan de Vlaamse regering alle nodige maatregelen nemen voor het natuurbehoud ten behoeve van de bestaande natuur, onder meer voor de bescherming, de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van natuurlijke of deels natuurlijke habitats of ecosystemen. Bovendien zijn de maatregelen op grond van art. 13 onderworpen aan de beperkingen inzake de bescherming van de exploitatievrijheid van art. 9 van het Decreet natuurbehoud, wat niet overeenkomt met de eisen van de richtlijn[602]. De omzetting van de Habitatrichtlijn voor het aanduiden van de Habitatrichtlijngebieden is dus niet voldoende.

Ook de beschermingsmaatregelen van de Habitatrichtlijn zijn niet voldoende omgezet in de Vlaamse wetgeving. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat aan art. 6 directe werking kan worden toegekend. Deze bepalingen gelden, ook al is een gebied dat in aanmerking komt om te worden aangeduid als speciale beschermingszone, niet aangeduid, en al zijn de beschermingsmaatregelen niet omgezet in intern recht. Om de beschermingsvoorschriften wel op afdoende wijze om te zetten, wordt aanbevolen om in het Decreet natuurbehoud specifieke beschermingsmaatregelen op te nemen die van toepassing zijn op de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden[603]. Zo zou er een algemeen beschadigingsverbod moeten worden opgenomen in de wetgeving. Dit gaat dan over een verbod op alle handelingen die een aanmerkelijke nadelige beïnvloeding van de speciale beschermingszones tot gevolg kunnen hebben. Er kan een lijst worden ingesteld met activiteiten die als dusdanig worden aangemerkt en worden voorzien dat een ontheffing kan worden verleend op het verbod, in overeenstemming met de voorwaarden van art. 6, § 3 en 4 van de Habitatrichtlijn. Ook bij het opstellen van ruimtelijke plannen en het verlenen van stedenbouwkundige of milieuvergunningen moet rekening worden gehouden met art. 6, § 3 en 4[604].

Het gebrek aan omzetting van de Habitatrichtlijn in de Belgische wetgeving blijkt ook uit een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie[605]. Daaruit blijkt dat de geldende

---

Marine Nature Conservation Initiatives in 1993 with Special Reference to the EC Habitats Directive (92/43/EEC)" in EARLL, R. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL182BU, 1994, (15-18), 16). Alhoewel de richtlijn in 1994 in de interne wetgeving is omgezet (Statutory Instrument 1994 No. 2716), is de toepassing ervan voor het mariene milieu beperkt tot de territoriale zee en niet voorbij de wateren in de EEZ (zie GUBBAY, S., "The Habitats and Species Directive (92/43/EEC): Progress and Likely Issues for 1995" in EARLL, R. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1994 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL182BU, 1995, (95-98), 98). Recent werd Frankrijk veroordeeld door het Hof van Justitie wegens onvoldoende omzetting van art. 6, §3 en 4 van de Habitatrichtlijn (cf. HvJ, 6 april 2000, zaak C-256/98, Commissie t. Frankrijk; internet http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bi...=T&ouvert=T&séance==ARRET&where =()).

[602] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 15-16 (1999).

[603] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 16-17 (1999).

[604] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 21-23 (1999).

[605] Met redenen omkleed advies gericht aan het Koninkrijk België, wegens de niet-nakoming van de op hem rustende verplichtingen uit hoofde van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de

natuurbehoudswetgeving in het Vlaamse Gewest niet voldoet om de Habitatrichtlijn op een volledige en juiste manier om zetten. Hierna worden maar enkele voorbeelden gegeven van inbreuken op de richtlijn. Voor een volledig overzicht van de bepalingen die niet in overeenstemming zijn met de Habitatrichtlijn, kan worden verwezen naar het advies zelf.

- De instandhoudingsmaatregelen die moeten worden genomen krachtens art. 6, § 1, moeten beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van Bijlage I en soorten van Bijlage II die in die gebieden voorkomen. Het belangrijkste instrument dat is voorzien in het Decreet natuurbehoud voor het uitwerken van de instandhoudingsmaatregelen in de Habitatrichtlijngebieden, is het natuurrichtplan[606]. In het decreet wordt echter niet bepaald dat de instandhoudingsmaatregelen in de natuurrichtplannen moeten beantwoorden aan de ecologische vereisten van habitats en soorten. Een zelfde opmerking geldt voor de beheersplannen voor de natuurreservaten[607].
- Ook art. 6, § 2 van de Habitatrichtlijn, waarin wordt opgelegd maatregelen te nemen om storende factoren binnen de gebieden te voorkomen, is niet voldoende omgezet. De verbodsbepalingen die gelden in de natuurreservaten zijn in dit opzicht niet voldoende[608].
- Geen enkele bepaling van het Decreet natuurbehoud voldoet voor de omzetting van art. 6, § 3 en § 4[609]: zo is bijvoorbeeld het mechanisme van de stilzwijgende toestemming van art. 15 van het Decreet natuurbehoud niet conform de richtlijn. Ook de ingreepregeling van art. 16 voldoet niet. De mogelijkheden om af te wijken van de verbodsbepalingen in het VEN of in een beheersplan voor een natuurreservaat zijn niet in overeenstemming met de Habitatrichtlijn. Ook het uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998 dat handelt over de natuurvergunning is op verschillende plaatsen niet conform met de richtlijn. Art. 4, § 4 van de Habitatrichtlijn, waarin wordt gesteld dat de bepalingen van art. 6, § 2, 3 en 4 gelden van zodra een gebied op de communautaire lijst is geplaatst, is evenmin omgezet[610].

Teneinde de Habitatrichtlijn om te zetten en om aan de bezwaren van de Europese Commissie te voldoen, werd door de Vlaamse regering beslist om te werken in verschillende stappen. De oorspronkelijke bedoeling was om eerst een uitvoeringsbesluit uit te werken, dat dienst kon doen als een soort noodbesluit: in dit besluit zou worden overgegaan tot de aanduiding van de Habitatrichtlijngebieden en het nemen van instandhoudingsmaatregelen. Ook zou de procedure van art. 6, § 3 en 4 van de Habitatrichtlijn inzake de beoordeling van activiteiten worden omgezet[611]. In een tweede fase was de wijziging van natuurbehoudswetgeving, zoals het Decreet natuurbehoud en het Bosdecreet, voorzien. Dit plan is inmiddels gewijzigd en er zou eerst werk worden gemaakt van een decreetswijziging om vervolgens over te gaan tot een uitvoeringsbesluit.

Inzake de procedure van aanwijzing van speciale beschermingszones is momenteel de eerste fase in deze procedure nog aan de gang (het opstellen van de nationale lijst door de lidstaten). Alhoewel België reeds een lijst met gebieden aan de Commissie heeft overgemaakt, is de informatie van deze lijst volgens de Commissie echter nog onvoldoende bevonden[612]. In België gebeurt de aanduiding als gevolg van de bevoegdheidsverdeling zowel door de gewesten en, voor het mariene milieu, door de federale overheid. In uitvoering van de Habitatrichtlijn werd in het *Vlaamse Gewest* door het besluit van de Vlaamse regering

---

instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (inbreukprocedure: 98/2226) (voortaan verwijzing als Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn).

[606] Cf. art. 50, § 1, Decreet natuurbehoud.

[607] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 66-73.

[608] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 93-99

[609] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 121-188, 192-196, 209-216.

[610] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 12-18.

[611] Zie ook beslissing van de Vlaamse regering van 7 april 2000 inzake de principiële goedkeuring van een voorontwerp van besluit en de goedkeuring van een stappenplan met betrekking tot de omzetting van de Habitat- en Vogelrichtlijn.

[612] Natura Barometer, *Natura 2000 Newsletter*, Commissie DG XI, 6 (juni 1999).

van 12 februari 1996, 40 gebieden met een totale oppervlakte van 69.942 ha voorgesteld bij de Europese Commissie[613]. De selectie van de gebieden gebeurde op basis van 44 Habitattypes uit Bijlage I en op basis van 20 soorten uit Bijlage II. Van de 40 gebieden omvatten er 32 gebieden ten minste één prioritair habitat. Ongeveer de helft van de gebieden vertonen een overlapping met de Vogelrichtlijngebieden. Ongeveer de helft ervan heeft een groene bestemming op de gewestplannen. Er ligt 44, 1% buiten groene bestemmingen op het gewestplan, waarvan 4,7% is gelegen in ecologisch waardevol agrarisch gebied en 14,7% in militaire gebieden. *Voor de kust zijn volgende voorgestelde gebieden van belang*: de duingebieden, inclusief de IJzermonding en het Zwin (plaatselijk met aangrenzend zand) (2.905 ha), zilte poldergraslanden (885 ha) en van gedeeltelijk belang voor de kust, het Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent (4.149 ha)[614]. Momenteel is een proces van herziening van de afbakening van de Habitatrichtlijngebieden aan de gang. Er was immers gebleken dat niet voldoende gebieden werden aangeduid. Op *federaal niveau* werd een gedeelte van het gebied van de Kustbanken, de Trapegeer-Stroombank[615], met een totale oppervlakte van 17.000 ha, voorgesteld om te worden opgenomen in het Natura 2000-netwerk. Dit gebied strekt zich uit van Oostende tot aan de Franse grens en strekt zich uit vanaf de basislijn.

---

[613] Zie ANSELIN, A. en KUIJKEN, E., *Speciale beschermingszones voor het Vlaams Gewest, in uitvoering van de Habitat Richtlijn 92/43/EEG. Voorstel tot selectie en afbakening*, Nota IN A.95/67, Brussel, Instituut voor Natuurbehoud, 1995.

[614] DE SMET, K. en MARTENS, E., "De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen. Algemene inleiding" in *De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen*, AMINAL, Afdeling Natuur, 7 juni 1999, (8 p.), 3; ANSELIN, A., BOONE, N., CLIQUET, A., DECLEER, K., DEVOS, K., KUIJKEN, E., MEIRE, P. en YSEBAERT, T., *o.c.*, 102 (1999); KUIJKEN, E., *o.c.*, 62 (2000).

[615] De coördinaten van het gebied zijn:

A. 51°14.36'N 02°55.11'E;
B. 51°16.75'N 02°52.54'E;
C. 51°08.25'N 02°30.32'E;
D. 51°05.62'N 02°32.62'E;
E. 51°16.15'N 02°23.42'E.

V. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET NATIONAAL RECHT

1. AANWIJZING EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP ZEE

1.1. WETGEVING VÓÓR DE TOTSTANDKOMING VAN DE WET TER BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU

De algemene natuurbehoudswetgeving en de territoriale toepassing ervan is niet steeds ten volle geschikt voor het mariene milieu of wordt niet toegepast in zee. Dit blijkt duidelijk uit de natuurbehoudswetgeving in België, vóór de totstandkoming van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Als gevolg van het staatshervormingsproces behoort het natuurbehoud *ratione materiae* tot de bevoegdheid van de gewesten. De gewesten oefenen hun bevoegdheden uit op hun grondgebied. Voor het Vlaams Gewest is dit grondgebied zeewaarts beperkt tot aan de basislijn. Aangezien de federale overheid echter territoriaal bevoegd blijft voor de mariene gebieden zeewaarts vanaf de basislijn, is de wetgeving inzake natuurbehoud van het Vlaamse Gewest niet van toepassing in zee. Deze wetgeving heeft wel belang voor de kustgebieden op het land tot aan de laagwaterlijn[616]. De federale overheid was voor een gebiedsgericht beleid in zee aldus aangewezen op, hetzij uitvoering van internationaal recht, hetzij de bestaande nationale wetgeving inzake natuurbehoud.

De nationale natuurbehoudswetgeving zoals de Wet op het natuurbehoud van 1973 werd echter nooit toegepast in zee. Deze wetgeving bleek ook niet echt geschikt of aangepast aan de specifieke eisen van natuurbehoud in het mariene milieu. Door de wet kunnen staatsnatuurreservaten en erkende natuurreservaten worden ingesteld. Gelet op het multifunctioneel karakter van de territoriale zee zijn specifieke bepalingen inzake het beperken en verbieden van bepaalde activiteiten binnen beschermde gebieden in zee meer aangewezen dan de huidig geldende verbodsbepalingen die gelden in natuurreservaten.

Het beschermen van mariene gebieden door middel van het aanwijzen van een erkend natuurreservaat op basis van de Natuurbehoudswet, waarbij het beheer in handen is van een natuurlijke of rechtspersoon, met uitzondering van de overheid, is gezien de multifunctionaliteit van de mariene gebieden en de internationale verplichtingen inzake bijvoorbeeld visserij en scheepvaart minder aangewezen. Bovendien betreft het gebieden die in eigendom of in huur zijn van de beheerder of daartoe ter beschikking worden gesteld. In het KB van 3 februari 1981[617] inzake de erkenning en subsidiëring van natuurreservaten in het Vlaamse Gewest, blijkt uit de erkenningscriteria van de natuurreservaten, dat het terrein in het Vlaamse Gewest, zoals omschreven in art. 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet zijn gelegen. Zoals al vermeld, is de territoriale zee uitgesloten van het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Dit heeft tot gevolg dat er op basis van het KB van 1981 geen erkend natuurreservaat kan worden gevestigd in de territoriale zee. Voor de staatsnatuurreservaten betreft het gebieden die in eigendom of in huur zijn van de betrokken overheid. Deze omschrijving stelt een probleem voor de toepassing ervan in mariene gebieden. Het is duidelijk dat op grond van het internationaal recht noch op de EEZ, noch het continentaal plat of de volle zee eigendomsrechten kunnen worden uitgeoefend. De kuststaat beschikt in de EEZ en op het continentaal plat maar over welbepaalde rechten. De gebieden kunnen *a fortiori* dan ook niet het voorwerp van

---

[616] Zie infra 2.

[617] KB van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten, *BS* 7 maart 1981, gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 20 juli 1994 (wijziging aan de subsidiëringsregeling), *BS* 22 oktober 1994 (erratum *BS* 5 januari 1995); inmiddels vervangen door het B.Vl.Reg. van 29 juni 1999 houdende de vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies, *BS* 18 september 1999; zie over de subsidiëring van verenigingen ook 1.2. van afdeling I van Hoofdstuk 10.

eigendom uitmaken en het oprichten van erkende of staatsnatuurreservaten op basis van de Natuurbehoudswet is er uitgesloten.

Ook de ruimtelijke ordeningswetgeving[618] *werd nooit toegepast in mariene gebieden.* Het belangrijkste instrument van deze wetgeving, de gewestplannen en de daarbij horende bestemmingsvoorschriften, werden nooit vastgelegd voor de territoriale zee. De verschillende bestemmingscategorieën van de gewestplannen zijn bovendien niet of weinig bruikbaar in zee. Het bestemmen van een gebied als natuur- of als reservaatgebied is bovendien moeilijk te verwezenlijken in zee, zeker gezien de multifunctionaliteit binnen mariene gebieden en de terzake geldende reglementeringen.

Door het specifieke karakter van het mariene milieu en in het licht van het uitbreiden van de bevoegdheden van België bij het instellen van een exclusieve economische zone en de geldende internationale rechtsregimes in de mariene gebieden, werd dan ook aangedrongen op een *specifieke federale wetgeving inzake de bescherming van het mariene milieu.* Aan deze vereiste werd tegemoet gekomen door de Wet ter bescherming van het mariene milieu van 20 januari 1999. Veel zal echter afhangen van de uitvoering die wordt gegeven aan deze wet. Het is grotendeels een kaderwet, die de juridische basis biedt voor onder andere gebiedsbescherming in zee. De aanduiding van reservaten of andere beschermde gebieden in zee dient te gebeuren door uitvoeringsbesluiten, evenals de maatregelen die gelden binnen de diverse beschermde gebieden. Een eerste reeks uitvoeringsbesluiten met aanduiding van mariene beschermde gebieden was gepland voor april 1999, maar door de hevige negatieve reacties op de ontwerpbesluiten door diverse gebruikersgroepen aan de kust (vissers en recreanten zoals zeilclubs) is de verwezenlijking van de uitvoeringsbesluiten uitgesteld tot in 2001.

1.2. AANWIJZING EN BEHOUD VAN MARIENE BESCHERMDE GEBIEDEN IN DE WET TER BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU

In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt een rechtsgrond geboden voor het instellen van mariene beschermde gebieden. Luidens art. 7, § 1 van de wet kan de Koning in de zeegebieden beschermde mariene gebieden instellen en de maatregelen nemen die nodig zijn voor de bescherming ervan. De beschermde mariene gebieden kunnen de hoedanigheid aannemen van integrale mariene reservaten, gerichte mariene reservaten, speciale beschermingszones, gesloten zones en bufferzones[619].

1.2.1. GERICHTE EN INTEGRALE MARIENE RESERVATEN

In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt een onderscheid gemaakt tussen integrale mariene reservaten en gerichte mariene reservaten. *Integrale mariene reservaten* worden opgericht met het doel er de natuurlijke verschijnselen naar eigen wetten te laten evolueren[620]. Bij de *gerichte mariene reservaten* moet een aangepast beheer de bestaande toestand trachten te behouden of te herstellen in een staat die hun ecologische functie hen toewijst[621].

Het beschermingsregime voor beide soorten reservaten is deels gelijklopend. *In de beide categorieën wordt uitgegaan van een strikte bescherming, waarbij er een principieel verbod is op alle activiteiten.* De *uitzonderingen op deze verbodsbepalingen* die gelden in de reservaten zijn zowel van toepassing in de integrale als de gerichte reservaten. Op grond van art. 8 van de wet zijn in de gerichte en integrale mariene reservaten alle activiteiten verboden, behalve:

---

[618] Zie infra 2.4.
[619] Art. 7, § 2, Wet mariene milieu.
[620] Art. 7, § 2 a, Wet mariene milieu.
[621] Art. 7, § 2, b, Wet mariene milieu.

- toezicht en controle;
- monitoring en wetenschappelijk onderzoek;
- scheepvaart, tenzij deze wordt beperkt volgens de procedure voorzien in art. 20 van de wet;
- de beroepsvisserij, tenzij deze wordt beperkt of verboden in samenspraak met de Minister van landbouw.
- de militaire activiteiten.

Voor de gerichte mariene reservaten zijn bovendien de activiteiten toegelaten inzake beheer, behoud, herstel, natuurontwikkeling of natuureducatie, voorzien in art. 9 van de wet.

Het onderscheid tussen de categorieën integrale mariene reservaten en gerichte mariene reservaten is gebaseerd op de gebiedscategorieën in de Wet op het natuurbehoud van 1973 (integrale en gerichte natuurreservaten). De Wet op het natuurbehoud gaf hieraan geen verder juridisch onderscheid. De Wet ter bescherming van het mariene milieu maakt wel een juridisch onderscheid tussen deze twee gebiedscategorieën. In beide categorieën worden dezelfde beperkingen opgelegd ten aanzien van het medegebruik, vastgelegd in art. 8. *Aan de gerichte mariene reservaten wordt daarenboven een beheersplicht voor de overheid gekoppeld*[622]. Het onderscheid tussen beide soort reservaten situeert zich dus op het vlak van het beheer. Integrale mariene reservaten impliceren een beheer van "bewust niets doen". Er worden geen actieve beheersmaatregelen door de overheid genomen. In de gerichte mariene reservaten wordt wel voorzien dat de overheid een actief beheersbeleid voert door het nemen van behouds-, en beheersmaatregelen. Voor het beheer van deze reservaten wordt voorzien in het oprichten van een beheerscommissie die wordt belast met het uitvoeren van de beheersmaatregelen[623].

Door de uitzonderingen blijven toezicht en controle, evenals monitoring en wetenschappelijk onderzoek door of in opdracht of met toestemming van de overheid mogelijk. *Controle en toezicht* zijn noodzakelijke activiteiten teneinde de naleving van deze wet te garanderen. *Monitoring en wetenschappelijk onderzoek* zijn noodzakelijk teneinde een opvolging te hebben van de aanwezige natuurwaarden en de kwaliteit van het mariene milieu en in de gerichte reservaten om te bepalen welke behouds- en herstelmaatregelen nodig zijn, evenals het opvolgen van de impact van deze maatregelen. De uitzonderingen voor *scheepvaart en visserij* betreffen twee activiteiten die in belangrijke mate worden geregeld door het internationaal recht en die niet of slechts in beperkte mate unilateraal door de kuststaat kunnen worden beperkt. Het opnemen van deze twee activiteiten in de uitzonderingen, betekent niet dat scheepvaart en beroepsvisserij niet kunnen worden verboden in de reservaten. Voor beide activiteiten kan een verbod of beperking in de reservaten worden opgelegd, maar volgens de geldende (internationale) procedures. Voor de scheepvaart wordt de beperking geregeld conform art. 20 van de wet. De beroepsvisserij kan worden beperkt door de Koning, conform de desbetreffende EG-reglementering. Het initiatief hiertoe gebeurt op gezamenlijke voordracht van de Minister of Staatssecretaris bevoegd voor de bescherming van het mariene milieu en de Minister bevoegd voor landbouw. De niet-beroepsvisserij of sportvisserij is wel automatisch verboden in de reservaten[624]. De uitzondering van de *militaire activiteiten* is ingevoerd gelet op het karakter ervan (veiligheid, internationale context). De militaire overheid stelt evenwel alles in het werk om schade en milieuverstoring te voorkomen, zonder dat het inzetten en het paraat stellen van de krijgsmacht in het gedrang worden gebracht[625]. In hoofdstuk 10 wordt nog uitgebreider ingegaan op de mogelijkheid om activiteiten te beperken in de mariene reservaten.

[622] Cf. art. 9, Wet mariene milieu.
[623] Art. 9, § 2, Wet mariene milieu.
[624] Cf. Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 15-16.
[625] Art. 7, § 4, Wet mariene milieu.

1.2.2. SPECIALE BESCHERMINGSZONES

In de Wet ter bescherming van het mariene milieu is een rechtsgrond voorzien voor het aanwijzen van speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud voor de instandhouding van zekere mariene habitats of bijzondere soorten[626]. Deze gebiedscategorieën dienen voor de aanwijzing van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden. Dit kwam al aan bod in afdeling IV.

1.2.3. GESLOTEN ZONES

Het begrip gesloten zone kan verschillende betekenissen hebben. Het meest gekende is een *gesloten zone, ingesteld voor de beperking van de visserij*, met het oog op het regelen van commerciële visserijactiviteiten[627] (b.v. visserijbox ingesteld door EG-visserijwetgeving). Een gesloten zone kan echter ook worden ingesteld voor het *beperken van andere activiteiten* zoals bijvoorbeeld de scheepvaart met het oog op de bescherming van het mariene milieu. Voor gesloten zones worden termen gebruikt zoals *closed areas*, *no-take areas*, *undisturbed areas*, *marine fishery reserve*, of nog als (vis) *refuges* of als *harvest refugia*. Een gesloten zone of vis refugia kan worden ingesteld als maatregel in het visserijbeheer of kan deel uitmaken van een beheersmaatregel in een meervoudig gebruiks-beschermd gebied. Het aanduiden van een gesloten zone kan voordelen hebben voor het behoud van stocks en soorten, het behoud van de genetische diversiteit, de bescherming van de paaiende stockbiomassa en het terugdringen van overbevissing. Andere voordelen ervan zijn dat het een eenvoudig uit te leggen maatregel is, die vrij eenvoudig af te dwingen is, en dat er wordt voorzien in een basis voor het monitoren van de conditie van stocks, en de productiviteit en toestand van het ecosysteem. Nadelen van het aanwijzen van gesloten gebieden zijn de mogelijke hoge kosten door het uitsluiten van bepaalde gebruikers uit het gebied, de logistieke moeilijkheden bij de afbakening van de grenzen van het gebied, wetenschappelijke onzekerheid inzake de identificatie van ecologische gevoelige gebieden, en het *spill-over* effect van mogelijke toenemende druk buiten de grenzen van het gesloten gebied.

Bepaalde auteurs maken een expliciet onderscheid tussen gesloten zones als marien beschermd gebied en gesloten zones voor de visserij (aangeduid als vis *refuges*). Volgens Pullen is het onderscheid tussen gesloten zones als marien beschermd gebied en de vis *refuges*, dat de gesloten zones als marien beschermd gebied als belangrijkste doelstelling het natuurbehoud hebben (het behoud van ecologische functies, van habitats en soorten, van biologische diversiteit). De benadering van beide soorten gebieden hoeven elkaar daarom niet uit te sluiten, en kunnen daarentegen behoorlijk met elkaar overlappen[628]. Zo zal het nemen van maatregelen in gebieden voor het herstel van habitats en soorten, te goed komen aan zowel het natuurbehoud als aan de visserij. In het geval er een overlapping bestaat tussen mariene beschermde gebieden en gebieden gesloten voor de visserij moet het beheer van de gebieden voldoen aan doelstellingen van beide gebieden. Indien er een conflict is tussen de beheersdoelstellingen van beide gebieden, dan zou de voorrang moeten gaan naar de beheersdoelstellingen van het marien beschermd gebied voor het behoud van habitats en ecologische functies. Immers, visstocks kunnen niet overleven tenzij de habitats en ecologische functies die hen onderhouden, worden beschermd en behouden[629].

De Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu voorziet een basis voor het aanwijzen van gesloten zones. Dit zijn mariene beschermde gebieden waarin gedurende het

---

[626] Art. 7, § 2, c, Wet mariene milieu.
[627] Zie hierover WELLS, S. (Ed.), *o.c.*, 18-20 (1998); zie over *Fishing-Free* zones: *Marine Update* nr. 41 (juni 2000).
[628] Zie voor de voordelen van gesloten visserijzones voor zowel de visserijsector als het milieu: ROBERTS, C., "No-Take Marine Reserves. Providing Fishery and Conservation Benefits", *North Sea Monitor* 4 - 8 (september 1998).
[629] PULLEN, S., "The Role of Marine Protected Areas and Fisheries Refuges", *Marine Update* (januari 1996).

jaar of een gedeelte ervan bepaalde activiteiten niet zijn toegelaten[630]. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn om de pleziervaart gedurende voor vogelsoorten belangrijke seizoenen te beperken. Deze gesloten zones hebben dus niet uitsluitend betrekking op de beperking van visserij, maar ook andere activiteiten kunnen worden uitgesloten van het gebied. Deze zones behoren aldus duidelijk tot de categorie van de beschermde gebieden en maken geen deel uit van visserijreglementering. Strikt juridisch gezien, is er voor de gesloten zones, geen overleg met andere ministers vereist. Dit zou tot gevolg hebben dat een gesloten visserijzone kan worden ingesteld door de Minister van leefmilieu, zonder de betrokkenheid van de Minister van landbouw. Deze betrokkenheid wordt immers alleen voorzien bij de beperking van de visserij in de mariene reservaten. In elk geval moet wel het internationaal recht terzake worden nageleefd.

1.2.4. Bufferzones

De Wet ter bescherming van het mariene milieu biedt een basis voor het aanwijzen van bufferzones. Bufferzones worden aangewezen voor de bijkomende bescherming van de mariene beschermde gebieden die worden ingesteld krachtens de wet en waarin de aan de activiteiten gestelde beperkingen minder streng zijn dan in de mariene reservaten[631]. De buffergebieden worden ingesteld rond een beschermd gebied, waarin bepaalde maatregelen kunnen worden genomen met het oog op de bescherming van het gebied waarrond de bufferzone werd ingesteld. Het aanwijzen van een bufferzone beoogt dus niet de bescherming van de bufferzone op zich, wel het gebied waar de bufferzone rond wordt aangelegd.

2. Aanwijzing en behoud van beschermde gebieden op het land

De aanwijzing en het behoud van beschermde gebieden in het landgedeelte van de kustzone maakt deel uit van de Vlaamse natuurbehoudswetgeving. Met uitzondering van het Duinendecreet is dit geen wetgeving die specifiek van toepassing is op de kustzone. De bespreking blijft daarom beperkt tot de bescherming van duingebieden aangezien dit een specifieke maatregel is voor de kustzone. Ook de natuurreservaten in het Decreet natuurbehoud komen aan bod. De natuurreservaten kunnen een rol vervullen in het geïntegreerd beleid in de kustzone door het vormen van aaneengesloten reservaten op het land- en zeegedeelte van de kustzone. Tenslotte worden kort de mogelijkheden voor gebiedsbescherming in de ruimtelijke ordeningswetgeving overlopen. Voor zowel de structuurplanning al voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn specifieke plannen voor de kustzone, of een gedeelte daarvan mogelijk. Andere wetgeving die niet specifiek voor de kustzone van toepassing is, zoals de bescherming van landschappen of het aanwijzen van bosreservaten, komt hier niet aan bod.

2.1. Gebiedscategorieën in het Decreet natuurbehoud

In het Decreet natuurbehoud worden drie categorieën beschermde gebieden onderscheiden: de gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), de gebieden van het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) en de natuurreservaten. De gebiedsbescherming in het VEN en IVON wordt verder behandeld bij ecologische netwerken.

2.2. Natuurreservaten

De Vlaamse regering kan terreinen die van belang zijn voor het behoud of de ontwikkeling van de natuur of voor het behoud en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, aanwijzen of erkennen als natuurreservaat. In deze natuurreservaten wordt, via een aangepast beheer,

[630] Art. 7, § 2 d, Wet mariene milieu.
[631] Art. 7, § 2 e, Wet mariene milieu.

een natuurstreefbeeld behouden of ontwikkeld[632]. De natuurreservaten kunnen ofwel Vlaamse natuurreservaten zijn, ofwel erkende natuurreservaten. Een *Vlaams natuurreservaat* is een beschermd gebied dat door de Vlaamse regering wordt aangewezen op gronden die het Vlaamse Gewest in eigendom of in huur heeft of die daartoe ter beschikking worden gesteld. Een *erkend natuurreservaat* is een beschermd gebied dat door de Vlaamse regering wordt erkend op verzoek van de eigenaar en/of diegene die het gebruiksrecht heeft, mits toestemming van beiden, of van de beheerder mits de eigenaar ermee instemt[633]. Voor elk natuurreservaat moet een beheersplan worden opgemaakt. Voor de Vlaamse natuurreservaten wordt ook nog een adviescommissie ingesteld[634]. In het Decreet natuurbehoud worden ook verbodsbepalingen opgenomen die gelden in de natuurreservaten, behoudens een ontheffing in een goedgekeurd beheersplan[635].

Het aanwijzen van natuurreservaten was vóór het Decreet natuurbehoud voorzien in de Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973[636]. In deze wet werd een onderscheid gemaakt tussen integrale en gerichte natuurreservaten: een *integraal natuurreservaat* is een beschermd gebied dat wordt opgericht met het doel er de natuurlijke verschijnselen naar eigen wetten te laten evolueren[637]. Een *gericht natuurreservaat* is een beschermd gebied waarvan een aangepast beheer de bestaande toestand tracht te behouden[638]. Door de Wet op het natuurbehoud werd ook nog de categorie van het natuurpark voorzien, maar daar werd in het Vlaamse gedeelte van het land geen verdere gevolg aan gegeven. Op basis van de Wet op het natuurbehoud werden wel staatsnatuurreservaten[639] en erkende reservaten ingesteld. In de natuurreservaten die werden ingesteld krachtens de Wet op het natuurbehoud waren enkele activiteiten verboden, zoals vastgelegd in de wet. Deze verbodsbepalingen zijn inmiddels vervangen door deze opgenomen in het Decreet natuurbehoud. Voor de staatsnatuurreservaten worden er door het Ministerieel Besluit van 23 oktober 1975[640] nog een aantal verbodsbepalingen aan toegevoegd[641].

Voorbeelden van Vlaamse natuurreservaten aan de kust zijn: d'Heye in de Haan; de Nachtegaal, de Houtsaeger-duinen en de Westhoek in de Panne; de Kleiputten Heist-oost en de Baai van Heist in Knokke-Heist; de Doornpanne, Hannecart, Karthuizer-duinen, Schipgatduinen, Ter Yde en Witte Burg in Koksijde en de IJzermonding in Nieuwpoort. Voorts zijn er verschillende reservaten in beheer van natuurverenigingen, waarvan enkele zijn erkend als natuurreservaat. Een voorbeeld hiervan is de Fonteintjes in Blankenberge (in beheer bij Natuurreservaten vzw). In het Schelde-estuarium is het Groot Buitenschoor en Galgenschoor erkend als natuurreservaat (in beheer bij Natuurreservaten vzw)[642].

2.3. Beschermde duingebieden

Een belangrijke maatregel inzake gebiedsbescherming in het landgedeelte van de kustzone is de bescherming van de kustduinen. Het oorspronkelijk areaal van de duinen van de

---

[632] Art. 32, Decreet natuurbehoud.
[633] Art. 33, Decreet natuurbehoud.
[634] Cf. art. 34, Decreet natuurbehoud.
[635] Cf. art. 35, Decreet natuurbehoud; zie ook hoofdstuk 10.
[636] Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973, *BS* 11 september 1973.
[637] Art. 7, Wet natuurbehoud.
[638] Art. 8, Wet natuurbehoud.
[639] Staatsnatuurreservaten worden opgericht sinds 1957, cf. het KB van 21 maart 1957 betreffende de inrichting van natuurreservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de natuurreservaten, *BS* 6 april 1957, vervangen door het KB van 25 mei 1964 betreffende de inrichting van domaniale natuurreservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de domaniale natuurreservaten en de natuurbescherming, *BS* 9 juni 1964); het KB van 16 maart 1977 houdende bekrachtiging van de staatsnatuurreservaten gelegen in het Vlaamse Gewest, *BS* 11 juni 1977.
[640] MB van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan, *BS* 31 december 1975.
[641] Zie ook hoofdstuk 10.
[642] Voor een volledige overzicht van de Vlaamse, erkende en andere reservaten, zie DECLEER, K. en DE BELDER, W., *o.c.*, tabel 19.1, 164-172 (1999).

Belgische kust is tot de helft ingekrompen, veelal als gevolg van bebouwing en infrastructuurvoorzieningen. De overgebleven duingebieden blijven onder druk staan (door bebouwing en betreding). Een gedeelte van de duinen wordt beschermd via wetgeving inzake ruimtelijke ordening, rangschikking als landschap of als natuurreservaat. *Om de overgebleven, niet-beschermde kustduinen, een wettelijke bescherming toe te kennen, werd het Duinendecreet uitgevaardigd*[643]. Door dit decreet werd een nieuw hoofdstuk IX aan de Wet op het natuurbehoud van 1973 toegevoegd. Het Decreet natuurbehoud laat dit hoofdstuk ongewijzigd. Alhoewel de Wet op het natuurbehoud dus grotendeels werd vervangen door het Decreet natuurbehoud, bleef het deel over de duinenbescherming bestaan.

Op basis van het Duinendecreet kan de Vlaamse Regering, op voordracht van het Instituut voor Natuurbehoud[644], delen van de maritieme duinstreek als *beschermd gebied* of als *voor het duingebied belangrijk landbouwgebied* aanduiden[645]. *De aanduiding heeft als gevolg dat een bouwverbod in de beoogde duingebieden wordt ingevoerd, ongeacht de bestemming ervan in goedgekeurde bestemmingsplannen of verleende verkavelingsvergunningen*[646].

Door het Duinendecreet werd een zeer belangrijke stap gezet in de bescherming van de overblijvende duingebieden aan de kust. Het ingevoerde bouwverbod zal echter nauwgelet dienen te worden opgevolgd en gecontroleerd om illegale bebouwing tegen te gaan. Ondanks de bescherming door het Duinendecreet worden niettemin afwijkingen en wijzigingen aan het decreet gevraagd. *Het ingevoerde bouwverbod in de maritieme duinstreek is ook maar een eerste stap in de bescherming van de duinen. Een verdere*

---

[643] Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, *BS* 31 augustus 1993; gewijzigd door het Decreet van 21 december 1994, *BS* 30 december 1994 en het Decreet van 29 november 1995, *BS* 30 november 1995. Voor een grondige analyse van het Duinendecreet, en meer bepaald van de rechtsgeldigheid van het ingevoerde bouwverbod, zie DEFOORT, P.-J., "Het Duinendecreet: een duidelijke beleidskeuze (Een reactie op P. Flamey en E. Empereur)", *RW* 1281-1292 (1995).

[644] Zie ook rapporten van het Instituut voor Natuurbehoud: HERRIER, J.-L., LETEN, M. en KUIJKEN, E., *Inventaris van de knelpunten tussen natuurbehoud en de gewestplannen in de duinstreek van de Vlaamse kust*, Rapport IN A 93.39, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 82p. en bijlagen (1993); KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., *Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden*, Rapport IN A 94.132, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1994, 139p. en bijlagen; KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., *Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het openbaar onderzoek over de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden aangeduid in het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 november 1994 maar niet in dat van 15 september 1993*, Rapport IN A 95.45, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, april 1995, 45p. en bijlagen.

[645] De uitvoeringsbesluiten van het Duinendecreet en de bekrachtigingsdecreten zijn: B.Vl.Reg. van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, *BS* 30 november 1994, bekrachtigd door het Decreet van 21 december 1994 houdende bekrachtiging van het Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, *BS* 30 december 1994; B.Vl.Reg. van 4 oktober 1995 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid werden door het Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, maar niet door het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, *BS* 25 oktober 1995; bekrachtigd door het Decreet van 29 november 1995 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 1995 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid werden door het Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, maar niet door het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, *BS* 30 november 1995.

[646] Zie over het bouwverbod, hoofdstuk 10.

verwerving van duingebieden door de overheid, evenals een ecologisch verantwoord beheer en het beperken van bepaalde activiteiten in duingebieden zijn noodzakelijk[647].

2.4. NATUURGEBIEDEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENINGSWETGEVING

Door de ruimtelijke ordeningswetgeving kunnen gebieden een "*groene bestemming*" krijgen, waar bepaalde voorschriften en beperkingen inzake grondgebruik aan gekoppeld zijn. De basis voor de ruimtelijke ordeningswetgeving werd gevormd door de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw[648], die herhaaldelijk werd gewijzigd en uiteindelijk voor het Vlaamse Gewest werd gecoördineerd als het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996[649].

Op basis van deze wet werden *gewestplannen* opgemaakt[650], waarin de diverse bodembestemmingen juridisch werden vastgelegd en waaraan bepaalde stedenbouwkundige voorschriften werden gekoppeld[651]. De algemene stedenbouwkundige voorschriften worden vastgelegd in het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen[652]. Daarnaast zijn er ook de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften die niet zijn voorzien in het KB van 1972, maar die in het betrokken gewestplan zelf zijn opgenomen[653].

De ruimtelijke ordeningswetgeving aan de hand van bodembestemmingsplannen is een statische ruimtelijke ordening. Het voordeel van een dergelijke planning is dat er rechtszekerheid is ten aanzien van de grondgebruikers over de bestemming van hun gronden en dat een ongebreidelde ruimtelijke bezetting (althans in theorie) wordt afgewend. Het statische karakter is echter ook een nadeel aangezien de plannen van aanleg berusten op een keuze die op een bepaald ogenblik in de tijd is gemaakt en relatief snel is achterhaald. Een wijziging aan de vastgelegde bestemming kan slechts na een gewestplanherziening. Een systematische herziening van de gewestplannen is er echter niet gekomen. Het aanwenden van bodembestemmingsplannen als uitvoeringsinstrument van een meer dynamische structuurplanning zou dit nadeel kunnen verhelpen[654].

Teneinde de nadelen van deze statische ruimtelijke ordening te verhelpen, werd het concept van de ruimtelijke structuurplanning in het ruimtelijke ordeningsbeleid ingevoerd[655]. Deze ruimtelijke structuurplanning kreeg een decretale basis door het Decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996[656]. Onder *ruimtelijk structuurplan* wordt verstaan een

---

[647] Zie PROVOOST, S., *o.c.*, 113-116 (1999).

[648] Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 april 1962, zoals gewijzigd.

[649] Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (B.Vl.Reg. van 22 oktober 1996 tot wijziging van het B.Vl.Reg. van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw; bekrachtigd door het Decreet van 4 maart 1997, *BS* 15 maart 1997).

[650] Het in de wet voorzien nationale plan van aanleg, evenals de streekplannen zijn nooit tot stand gekomen. Daarnaast zijn er ook nog de gemeentelijke plannen van aanleg (APA's en BPA's); op deze plannen wordt verder niet ingegaan.

[651] Voor een overzicht van de voorschriften in de groene bestemmingen, zie Tabel 18.1 in DECLEER, K., MERTENS, W., BOONE, N., CLIQUET, A., PAELINCKX, D. en KUIJKEN, E., *o.c.*, 136-138 (1999).

[652] KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, *BS* 10 februari 1973. De voor de natuur belangrijke bestemmingen zijn de groengebieden (natuurgebieden en natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten), de bosgebieden, de parkgebieden, de bufferzones, de landschappelijk waardevolle gebieden en de agrarische gebieden.

[653] Voor de natuur belangrijke aanvullende voorschriften zijn agrarische gebieden met ecologische waarde, valleigebieden, brongebieden, natuurontwikkelingsgebieden, bosgebieden met ecologische waarde en gebieden waarbij aan een bepaalde basisbestemming de nabestemming natuur wordt gegeven.

[654] Zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 69 (1999).

[655] Zie hierover DE CLERCQ, J., "De ruimtelijke planning in het Vlaamse Gewest na het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning", *TMR* 417-433 (1996).

[656] Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996.

beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen[657]. Structuurplannen worden opgemaakt op drie niveaus: het ruimtelijk structuurplan voor het Vlaamse Gewest, het provinciale structuurplan en het gemeentelijk structuurplan. Bij besluit van 23 september 1997 werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) vastgesteld door de Vlaamse regering, waarvan de bindende bepalingen werden bekrachtigd door het decreet van 17 december 1997[658].

Inmiddels is de hele ruimtelijke ordeningswetgeving en de wetgeving inzake de structuurplanning in één nieuw decreet opgenomen: het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, waarvan de inwerkingtreding werd uitgesteld tot 1 mei 2000 en inmiddels ook al werd gewijzigd door het Decreet van 26 april 2000.

Als gevolg van het decreet ruimtelijke planning en het nieuwe decreet ruimtelijke ordening krijgen, naast de plannen van aanleg, ook de structuurplanning als planningsvorm een juridische basis. Een ruimtelijk structuurplan legt, in tegenstelling tot de plannen van aanleg, geen bestemmingen vast. Naast de structuurplannen zullen ook nog de plannen van aanleg als uitvoeringsplannen blijven bestaan en desgevallend aan de structuurplannen worden aangepast. De plannen van aanleg blijven het referentiekader voor de vergunningaanvragen. De bedoeling is dat de plannen van aanleg in de toekomst als uitvoeringsinstrument zullen dienen voor de ruimtelijke structuurplannen. In het nieuwe decreet wordt niet langer gesproken van plannen van aanleg, maar wordt de term *ruimtelijke uitvoeringsplannen* gebruikt. Deze worden vastgesteld op drie niveaus (gewest, provincies en gemeenten). Net zoals het plan van aanleg, geeft het ruimtelijk uitvoeringsplan de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting of het beheer van het gebied. Ook de relatie met het ruimtelijk structuurplan moet worden gelegd, aangezien het ruimtelijk uitvoeringsplan een uitvoering vormt van het structuurplan[659].

De vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de bestaande plannen van aanleg. Dit betekent dat met het structuurplan strijdige plannen van aanleg rechtsgeldig blijven bestaan. Wel dient de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld, de nodige maatregelen te nemen om de plannen van aanleg in overeenstemming te brengen met het structuurplan. Aangezien er echter geen systeem is voorgeschreven om de plannen van aanleg gedwongen aan te passen, bestaat het risico dat de ruimtelijke structuurplannen nooit uitgevoerd zullen worden[660]. Voor de nieuwe of herziende plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen is er wel een gevolg: deze mogen niet in strijd zijn met de structuurplannen.

Het is nog de vraag of de nieuwe ruimtelijke ordeningswetgeving de knelpunten in de ruimtelijke ordening en de gevolgen daarvan voor het natuurbehoud[661], voldoende zullen kunnen opvangen. De wettelijke mogelijkheid geboden door de vroegere ruimtelijke ordeningswetgeving is in Vlaanderen in ieder geval onvoldoende benut geworden en de bescherming is bovendien vaak een theoretische bestemming gebleven. Zo heeft maar 1,1% van het grondgebied in Vlaanderen een bestemming als natuurreservaat. Indien alle groene

---

[657] Art. 3, Decreet ruimtelijke planning; nu art. 18, nieuwe Decreet ruimtelijke ordening.

[658] B.Vl.Reg. van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en Decreet van 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998; tekst ruimtelijk structuurplan in: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, 1998, (594 p.), 583.

[659] Cf. art. 37, nieuwe Decreet ruimtelijke ordening.

[660] DE CLERCQ, J., *o.c.*, 431 (1996).

[661] Voor een overzicht van deze knelpunten, zie DECLEER, K., MERTENS, W., BOONE, N., CLIQUET, A., PAELINCKX, D. en KUIJKEN, E., *o.c.*, 118-135 (1999).

bestemmingen (ecologisch waardevolle agrarische gebieden, bosgebieden met ecologische waarde, natuurgebieden, natuurreservaten en parkgebieden) worden samengeteld, heeft een kleine 12% van de oppervlakte in Vlaanderen een groene bestemming[662]. 37,7% van de gebieden met bestemming natuurgebied (N-gebied) wordt gebruikt als landbouwgrond. Van de gebieden met bestemming reservaatzone (R-gebied) wordt 16,4% gebruikt als landbouwgrond[663]. Uit een nog recenter onderzoek in 1997 blijkt dat van alle groen- en bosgebieden op het gewestplan 20.840 ha of 13,4% door intensieve landbouw wordt ingenomen[664].

Deze problematiek stelt zich voor het hele Vlaamse Gewest en is niet specifiek voor de kustzone. Niettemin zal in de toekomst een sturende rol kunnen uitgaan van de structuurplanning voor de kustzone. In het structuurplan voor de Provincie West-Vlaanderen zal een deelplan voor de kustzone worden opgemaakt. Een structuurplan voor de kustzone werd reeds opgemaakt in 1992[665]. Door gebrek aan juridische basis heeft het geen verdere gevolgen gehad. Ook de ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen een belangrijke rol vervullen. Er werd al gewezen op de noodzaak voor het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de stranden. Ook voor de polders kunnen specifieke uitvoeringsplannen een rol spelen.

3. GEÏNTEGREERDE GEBIEDSBESCHERMING IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

Uit het bovenstaande blijkt dat in België een wettelijk kader aanwezig is voor het aanwijzen van beschermde gebieden in zee en op het land. Zoals bleek uit hoofdstuk 1 kunnen het landgedeelte en mariene gedeelte van de kustzone niet los van elkaar worden gezien. Het is dan ook van belang dat op die plaatsen aan de kust waar er nog een ononderbroken opeenvolging is van diverse kusthabitats, beschermde gebieden op het land en in zee worden ingesteld, teneinde juist deze overgangszones voldoende te beschermen (polder, duin, strand, slik en schor, zandbanken in zee). *Een afstemming van de gebiedsbescherming in beide gedeeltes (land en zee) is dan ook van groot belang.* Een verschillende wetgeving hoeft daarom niet noodzakelijk een juridisch knelpunt te vormen. Beide wetgevingen zijn immers het meest aangepast aan de eigenheid van het respectieve milieu (land en zee). Wat wel noodzakelijk is, is een degelijk en formeel overleg tussen beide bevoegde overheidsniveaus (federaal en gewestelijk) waarbij de gebiedsbescherming in zee en op het land op elkaar wordt afgestemd. Een dergelijke coördinatie bestond in België bij de interkabinettenstuurgroep integraal kustzonebeheer. Zoals al gezien in hoofdstuk 4, ontbreekt evenwel een formele basis voor dit overleg.

Met het oog op het voorzien van integrale kustreservaten, is het de bedoeling van de federale overheid om reservaten in zee aan te duiden die aansluiten bij bestaande reservaten op het vasteland. Een voorbeeld van een reservaat op het land is het strandreservaat, de "*Baai van Heist*", dat in 1997 werd aangewezen als Vlaams natuurreservaat (met een oppervlakte van 0,3652 ha)[666]. In aansluiting op dit reservaat zou

---

[662] DE BLUST, G., KUIJKEN, E. en PAELINCKX, D., "De groene hoofdstructuur van Vlaanderen", *Gids Ruimtelijke Planning*, Instituut voor Natuurbehoud i.s.m. Kluwer Editorial, 1992, afl. 30, II G.2.a, (29 p.), 19. Voor de oppervlakte van de groengebieden, zie KUIJKEN, E., *o.c.*, 140 (1988).

[663] Zie hierover KUIJKEN, E., "De Groene Hoofdstruktuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument" in *Natuur, bosbouw en landbouw in het Struktuurplan Vlaanderen*, Gent, Technologisch Instituut - K VIV, 1 juni 1994, (13-20), 19.

[664] Zie DECLEER, K., MERTENS, W., BOONE, N., CLIQUET, A., PAELINCKX, D. en KUIJKEN, E., *o.c.*, 121 (1999).

[665] Westvlaams Economisch Studiebureau (WES), *Structuurplan Kustzone. Deel I: Analyse van de bestaande toestand en evolutie* (190 p.) en *Deel II: Knelpunten, prognoses en behoeftenbepaling* (144 p.), Brugge, 1992.

[666] MB van 22 oktober 1997, *BS* 18 december 1997, gewijzigd door het MB van 13 juli 2000, *BS* 5 september 2000. Het reservaat wordt nu omschreven als "*het gebied, niet ten kadaster genummerd, gelegen tussen de voet van de oostelijke strekdam van de voorhaven van Zeebrugge, de voet van de zeedijk van Knokke-Heist, een oostelijke grenslijn op het terrein vastgelegd door een rij houten palen en boeien en de laagwaterlijn van de zeekaarten of Gemiddelde Laag Laagwater Spring, zoals door een zwarte omtreklijn en arcering benaderend aangeduid op het bij onderhavig besluit gevoegd plan.*"

een marien reservaat in zee worden ingesteld (ten oosten van de voorhaven van Zeebrugge). Dit is tevens het geval voor de IJzermonding in Nieuwpoort, dat werd aangeduid als Vlaams natuurreservaat in 1999 (met een oppervlakte van 6,4504 ha)[667]. In aansluiting op dit gebied zou in zee het gericht marien reservaat van Baland worden ingesteld. Grenzend aan het Vlaams natuurreservaat de Westhoek in de Panne, zou het gericht marien reservaat van Broers worden ingesteld. De Westhoek is reeds sinds 1957 een staatsnatuurreservaat, met een totale oppervlakte van 336,5 ha. Deze aaneensluitende reservaten zijn van belang teneinde het ecologische continuüm van de verschillende kustzonehabitats te behouden of te herstellen.

[667] MB van 3 maart 1999, *BS* 9 april 1999.

VI. NETWERKEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

1. CONCEPT VAN NETWERKEN

Zoals bleek uit hoofdstuk 1 is er de laatste jaren een sterke achteruitgang van de biologische diversiteit en een degradatie van de natuurwaarden opgetreden. Oorzaken hiervoor zijn een kwantitatieve en kwalitatieve achteruitgang van de natuurlijke habitats. Veel soorten hebben een minimum oppervlakte aan habitat nodig om te kunnen overleven als een zogenaamde kernpopulatie. Dit houdt in, dat verschillende individuen van een soort zich binnen een bepaald gebied vermengen en voortplanten en op zichzelf kunnen blijven bestaan. Door de versnippering van natuurgebieden en het kwaliteitsverlies in habitats is dit echter op veel plaatsen moeilijk geworden. Een duurzame populatie van bepaalde soorten kan echter ook ontstaan wanneer verschillende kleinere deelpopulaties met elkaar in verbinding staan. Door processen van migratie en herkolonisatie kan de populatie als geheel standhouden (*netwerkpopulatie*). *Dit veronderstelt dat de verschillende habitats ook in verbinding staan door ecologische verbindingswegen zoals corridors (waterwegen, houtkanten enz.) en "stapstenen"*. Alhoewel ecologische corridors vooral worden geassocieerd met het vasteland, kunnen ook in het mariene milieu ecologische corridors voorkomen. Voorbeelden zijn zeestraten (volledig mariene corridors) of estuaria (kustzone-aquatische corridors). Ook de kustlijn kan als corridor dienen, bijvoorbeeld als migratieroute voor zee- en kustvogels[668]. *Het geheel van habitats en verbindingen vormt een ecologisch netwerk*. De habitats moeten bovendien ook worden beschermd tegen negatieve invloeden van buiten uit. Dit betekent dat het veelal noodzakelijk is om rond de kerngebieden ook bufferzones in te bouwen. De ecologische netwerken kunnen op verschillende schaal worden uitgevoerd: dit kan zowel op internationale schaal als op nationaal of regionaal niveau[669].

In een versnipperd en klein gebied als Vlaanderen zal een ecologisch netwerk een noodzakelijkheid zijn om overlevingskansen te bieden voor de belangrijkste soorten. Maar ook op internationaal niveau kan het van belang zijn om een netwerk van beschermde gebieden te creëren voor bijvoorbeeld trekkende soorten, waarbij beschermde gebieden worden ingesteld op de verschillende plaatsen waar deze soorten gedurende het jaar verblijven. Het creëren van internationale netwerken heeft nog enkele voordelen: lacunes worden duidelijk, wat een aanzet kan zijn om nieuwe gebieden te beschermen. Een netwerk biedt ook mogelijkheden voor samenwerking en de uitwisseling van informatie. Het vergemakkelijkt ook het uitwerken van geharmoniseerde criteria en standaarden, die een internationale dimensie geven aan de gebieden die zijn opgenomen in het netwerk[670]. De verplichting tot het aanwijzen van beschermde gebieden die deel uitmaken van een (internationaal) netwerk heeft meer waarde dan de verplichting in internationale wetgeving om als individuele lidstaat beschermde gebieden in te stellen, zonder dat deze deel uitmaken van een netwerk. De voorwaarde voor het slagen van een netwerk is dat de gebieden die worden opgenomen in de lijst, beantwoorden aan de criteria die zijn vooropgesteld in het verdrag of door de verdragspartijen. Dit wordt nog versterkt indien er een procedure is voorzien waarbij een internationaal orgaan (een commissie of de vergadering van de verdragspartijen) advies geeft over de op te nemen gebieden of zelf beslist tot het aanwijzen van dergelijke gebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Europese Commissie die kan beslissen, mits toestemming van een lidstaat, om een gebied op te nemen in de lijst van gebieden met communautair belang. Ook het schrappen van een gebied van de lijst gebeurt het best volgens een internationale procedure. In sommige internationale verdragen zijn ook

---

[668] Zie MALTA, E.-J. en HESLENFELD, P., "Protection of coastal and marine ecological corridors", *Coastline* 6-8 (2000/1).

[669] DECLEER, K., DE WILDE, M. en GOETHALS, V., "Naar een functioneel ecologisch netwerk voor Vlaanderen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel, 1999, (177-193), 177-178.

[670] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 148 (1993).

mechanismen voorzien voor monitoring van de beschermde gebieden, waarbij eventueel acties worden voorzien indien het gebied een achteruitgang vertoont. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Lijst van bedreigde werelderfgoedgebieden, alsook de monitoringprocedure bij het Ramsar-Verdrag (Montreux-register).

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen netwerken die gebaseerd zijn op een internationale lijst van beschermde gebieden en netwerken die niet gebaseerd zijn op een dergelijke lijst. Voorts zijn er netwerken gebaseerd op wettelijk bindende wetgeving zoals verdragen en EG-richtlijnen en is er tevens *soft law* die oproept tot het instellen van netwerken. Sommige netwerken kunnen zich wereldwijd uitstrekken, andere netwerken zijn gericht op een bepaalde regio. Er zijn ook netwerken die specifiek van toepassing zijn op mariene beschermde gebieden en netwerken die zowel terrestrische als mariene habitats omvatten. De meeste wetgeving die hierna aan bod komt, is al besproken in afdeling III of IV van dit hoofdstuk. Ze wordt hier nog vermeld om het belang dat aan internationale netwerken wordt gehecht, te illustreren. Voor de concrete bespreking ervan en de verplichtingen van verdragspartijen kan worden verwezen naar afdeling III en IV.

2. INTERNATIONALE NETWERKEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

2.1. NETWERKEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP ZEE

Bij de wetgeving die specifiek is gericht op de bescherming van mariene habitats wordt in verschillende verdragen opgeroepen tot het instellen van een netwerk van beschermde gebieden. Dit zijn allemaal regionale netwerken.

Voor de *noordoostelijke Atlantische Oceaan* wordt er in Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag geen verplichting opgelegd inzake een netwerk van gebieden. Wel wordt in de Ministeriële Verklaring van Sintra verklaard, dat het onder meer de taak van de Commissie is om het instellen van een netwerk van mariene beschermde gebieden te promoten, teneinde het duurzaam gebruik en de bescherming en het behoud van de mariene biologische diversiteit en de ecosystemen te verzekeren.

Het feit dat het concept van ecologische netwerken ook zijn ingang heeft gevonden in mariene gebiedsbescherming, blijkt uit diverse regionale beschermingswetgeving voor de *andere mariene regio's*. Het Protocol van 1982 bij het Barcelona-Verdrag inzake speciaal beschermde gebieden voor de *Middellandse Zee* legt aan de verdragspartijen op om, in de mate van het mogelijke, een samenwerkingsprogramma uit te werken, voor het coördineren van het aanwijzen, het beheer en behoud van beschermde gebieden, met het oog op het creëren van een netwerk van beschermde gebieden in de Middellandse-Zeeregio. Daarbij moet rekening worden gehouden met bestaande netwerken, in het bijzonder dat van de biosfeerreservaten van UNESCO[671]. Dit netwerk is niet gebaseerd op een internationale lijst van gebieden. Voor de *Oost-Afrikaanse regio* is er evenmin een internationale lijst met een netwerk van beschermde gebieden. Wel moet krachtens het Nairobi-Protocol van 1985 inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora een regionaal programma worden ingesteld om de selectie, het aanwijzen, en het beheer van beschermde gebieden te coördineren, met het oog op het creëren van een representatief netwerk van beschermde gebieden[672].

Het Protocol van 1995 inzake speciaal beschermde gebieden en biologische diversiteit in de Middellandse Zee creëert wel een netwerk gebaseerd op een internationale lijst. Door dit protocol wordt een netwerk gevormd van beschermde gebieden die deel uitmaken van de Lijst van speciaal beschermde gebieden van de Middellandse Zee (SPAMI). In het protocol

[671] Art. 12, Genève-Protocol.
[672] Art. 16, Nairobi-Protocol.

van 1995 is weliswaar niet expliciet sprake van een netwerk in de tekst zelf. De verdragspartijen worden nochtans ook opgeroepen tot het instellen van samenwerkingsprogramma's voor het coördineren van het aanwijzen, behoud, beheer en planning van speciale beschermde gebieden[673]. In Bijlage I bij het protocol, inzake de criteria voor de keuze van mariene beschermde gebieden is er wel expliciet sprake van een netwerk: de SPAMI's moeten de kern uitmaken van een netwerk gericht op de effectieve bescherming van het Middellandse Zee-erfgoed[674].

Ook voor de *Caribische regio* is er een internationale lijst voorzien. Krachtens het Kingston-Protocol van 1990 inzake speciaal beschermde gebieden en fauna en flora moet een samenwerkingsprogramma worden ingesteld om het opnemen van beschermde gebieden op lijsten te bevorderen. Dit samenwerkingsprogramma moet bijstaan bij de selectie, het aanwijzen, de planning, het beheer en behoud van beschermde gebieden en moet een netwerk van beschermde gebieden creëren. Daartoe moeten de verdragspartijen een lijst van beschermde gebieden opstellen[675].

Voor de *Baltische Zee* is het netwerk van beschermde gebieden ingesteld krachtens HELCOM Aanbeveling 15/5 van 1994. Daarin is sprake van een systeem van kust- en mariene beschermde gebieden in de Baltische Zee.

2.2. NETWERKEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE

2.2.1. GLOBALE NETWERKEN

Luidens het *Biodiversiteitsverdrag* moeten de verdragspartijen een systeem oprichten van beschermde gebieden waar speciale maatregelen moeten worden genomen inzake het behoud van de biodiversiteit. Zoals bleek, houdt het Biodiversiteitsverdrag weinig concrete verplichtingen in, maar kan het ook op het vlak van netwerken fungeren als kapstok en versterking van andere internationale initiatieven. Een meer concrete verwezenlijking inzake globale netwerken is het netwerk van de biosfeerreservaten, die zijn ingesteld in het kader van het *Man and Biosphere Programme van UNESCO*.

Op grond van het *Werelderfgoedverdrag* wordt een netwerk van Werelderfgoedgebieden ingesteld. Dit netwerk van beschermde gebieden is gebaseerd op een internationale lijst (Werelderfgoedlijst). Er zijn criteria uitgewerkt door de lidstaten, maar er is geen lijst van soorten of habitats waarvoor een verplichting geldt om daarvoor een beschermd gebied in te stellen en op te nemen in het netwerk.

De gebieden die zijn aangeduid op de *Ramsar-lijst*, vormen een netwerk van watergebieden van internationaal belang. Het netwerk van de Ramsar-gebieden is niet gebaseerd op een lijst van soorten of habitats waarvoor een netwerk van beschermde gebieden moet worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld het geval met de Habitatrichtlijn. Wel zijn er (niet-bindende) criteria uitgewerkt voor de lidstaten voor het aanwijzen van Ramsar-gebieden.

Het *Verdrag van Bonn* omvat de verplichting om voor de soorten van Bijlage II overeenkomsten af te sluiten waarbij onder meer moet worden voorzien in de instandhouding van een netwerk van leefgebieden die verspreid liggen langs de trekroutes voor de desbetreffende trekkende soort.

---

673 Art. 21, Barcelona-Protocol.
674 Bijlage I, A, d, Barcelona-Protocol.
675 Art. 7, Kingston-Protocol.

2.2.2. REGIONALE NETWERKEN

Een belangrijke netwerk is er op het niveau van de Europese Unie door het netwerk van voor vogels belangrijke gebieden, door het aanwijzen van de *Vogelrichtlijngebieden*. Door de Vogelrichtlijn wordt een netwerk gecreëerd van gebieden voor soorten genoemd in Bijlage I. Daarnaast zijn de lidstaten gehouden soortgelijke maatregelen te nemen voor niet in Bijlage I genoemde, geregeld voorkomende trekvogels. De lidstaten moeten hierbij bijzondere aandacht besteden aan de bescherming van de watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis. Met de verwezenlijking van de Habitatrichtlijn zal ook voor andere soorten en habitats een netwerk worden gecreëerd. Door de Habitatrichtlijn wordt het *Natura 2000-ecologisch netwerk* van speciale beschermingszones gevormd, bestaande uit gebieden van in Bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in Bijlage II genoemde dier- en plantensoorten. In het Natura 2000-netwerk zijn tevens de Vogelrichtlijngebieden opgenomen. In de Habitatrichtlijn wordt ook een rechtsgrond geboden voor de bescherming van landschapselementen die een verbindingsfunctie vervullen tussen de verschillende habitats.

Er is ook aandacht voor internationale netwerken voor heel Europa. In uitvoering van het Verdrag van Bern wordt een netwerk van gebieden van bijzonder behoudsbelang (*Areas of Special Conservation Interest*) opgericht, het zogenaamde *Emerald netwerk*[676]. De wettelijke basis wordt daarvoor gezien in het Verdrag van Bern, alhoewel daarin geen expliciete bepalingen inzake ecologische netwerken zijn opgenomen. De bepalingen inzake het netwerk zijn uitgewerkt in enkele aanbevelingen en resoluties van de Permanente Commissie bij het Verdrag van Bern[677]. De invulling van dit netwerk voor lidstaten van de Europese Unie gebeurt door middel van het Natura 2000-netwerk in het kader van de Habitatrichtlijn.

In het kader van de Raad van Europa werd vroeger al een initiatief genomen inzake ecologische netwerken door het aanwijzen van de *biogenetische reservaten*[678]. Deze reservaten zijn bedoeld als uitvoering van de biosfeerreservaten in het kader van het Mens- en biosfeer- programma van de UNESCO.

Een concept voor een *Europees ecologisch netwerk* (European Ecological Network - *EECONET*) werd uitgewerkt in een publicatie van het Institute for European Environmental Policy (IEEP) in 1991[679], gevolgd door een conferentie van 1993, georganiseerd door de Nederlandse overheid en de IEEP[680]. De bedoeling van EECONET is het concept van ecologische netwerken toe te passen op continentale schaal door het creëren van een internationaal samenwerkingskader, waarin het functioneren van de natuurlijke en de half-natuurlijke systemen van Europees belang kunnen worden behouden en, waar mogelijk, verbeterd. De noodzaak tot het uitwerken van het EECONET-concept houdt verband met een aantal ontwikkelingen op internationaal vlak. Het uitwerken van een Europees ecologisch netwerk kan dienen als een uitvoering van een Europese biodiversiteitstrategie, in uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag. Een ander element houdt verband met politieke

---

[676] Zie hierover http://www.nature.coe.int/english/main/econets/emerald/intro.htm.
[677] Zie onder meer Reolutie nr. 3 (1996), waarin wordt beslist een netwerk in te stellen en resolutie nr. 5 (1998) met de voorschriften voor het Emerald netwerk.
[678] Cf. Resolutie (76) 17 inzake het Europese netwerk van biogenetische reservaten.
[679] BENNETT, G. (Ed.), *Towards a European Ecological Network*, Londen, Institute for European Environmental Policy, 1991.
[680] Zie BENNETT, G. (Ed.), *Conserving Europe's Natural Heritage. Towards a European Ecological Network. Proceedings of the international conference held in Maastricht, 9-12 November 1993*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 334 p.

ontwikkelingen, met name door de veranderingen in de Oost-Europese landen en de uitbreiding van de Europese Unie[681].

Op de conferentie van 1993 werd een verklaring afgelegd (de EECONET Declaration[682]) waarbij aan de Raad van Europa werd gevraagd om een coördinerend mechanisme in te stellen voor het ontwikkelen van een Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie en een Europees ecologisch netwerk. *Op een pan-Europese Ministeriële Conferentie (Environment for Europe, Sofia, oktober 1995) werd een pan-Europese biologische en landschapsdiversiteitsstrategie aangenomen*[683]. De pan-Europese strategie dient als ondersteuning voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag in Europa. De strategie versterkt de implementatie van bestaande maatregelen en identificeert aanvullende acties die moeten worden genomen de volgende twee decennia. Daardoor wordt een coördinerend kader ingesteld voor de inspanningen om de natuur en het landschap in heel Europa te behouden en te verbeteren. De strategie stelt een reeks gecoördineerde acties voor met een langetermijndoelstelling, met name het behoud van de biologische en landschapsdiversiteit in Europa binnen het kader van duurzame ontwikkeling. De strategie moet worden uitgevoerd door een serie van vijfjaren-actieplannen, over een totale periode van twintig jaar. Het eerste actieplan gaat over de periode 1996-2000. Dit eerste actieplan moet het ontwikkelen van nationale ecologische netwerken aanmoedigen, evenals een *pan-Europees ecologisch netwerk* (*Pan-European Ecological Network*)[684], dat moet zijn uitgewerkt binnen tien jaar. De verantwoordelijkheid voor het uitwerken van de strategie ligt bij de Raad van Europa en UNEP, met de steun van een aantal internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Het eerste actiethema, de ontwikkeling van een pan-Europees ecologisch netwerk moet worden uitgevoerd door de Raad van Europa, in samenwerking met het Europees centrum voor natuurbehoud (European Centre for Nature Conservation - ECNC). In mei 1996 werd een Raad voor de pan-Europese biologische en landschapsdiversiteit opgezet (Council for the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy). De gouvernementele organisaties en NGO's die aansluiten bij de strategie hebben een status van waarnemer binnen de raad. Door de raad werd een uitvoerend bureau voor de pan-Europese strategie opgericht.

3. NETWERKEN VAN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET NATIONAAL RECHT

3.1. NETWERK VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP ZEE

Voor het mariene milieu wordt in de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu geen ecologisch netwerk ingesteld. Wel wordt de rechtsbasis voorzien voor het instellen van mariene beschermde gebieden en geeft de wet een rechtsgrond voor de implementatie van internationale natuurbehoudsverdragen en -richtlijnen, die voorzien in het instellen van een ecologisch netwerk. De beschermde gebieden die worden ingesteld krachtens de wet kunnen deel uitmaken van een internationaal netwerk van beschermde gebieden, zoals de Ramsar-gebieden of het Natura 2000-netwerk.

---

[681] BENNETT, G., "Introduction" in BENNETT, G. (Ed.), *Conserving Europe's Natural Heritage. Towards a European Ecological Network. Proceedings of the international conference held in Maastricht, 9-12 November 1993*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, (1-5), 2-3.

[682] In BENNETT, G. (Ed.), *o.c.*, 285 (1994).

[683] Zie hierover DEJEANT-PONS, M., *YIEL* 553-554 (1995); DEJEANT-PONS, M., *YIEL* 369-371 (1996); Raad van Europa, *Strategy Bulletin* nr. 1 (februari 1997).

[684] Zie hierover internet http://www.nature.coe.int/english/main/econets/peen.respan.htm.

3.2. NETWERK VAN BESCHERMDE GEBIEDEN OP HET LAND

Het natuurbehoudsrecht en -beleid in Vlaanderen heeft onvoldoende de biodiversiteit kunnen behouden[685]. De natuurgebieden zijn klein in oppervlakte, sterk versnipperd en onderhevig aan bedreigingen van buitenaf. Het concept van een ecologisch netwerk bleek absoluut noodzakelijk om de biodiversiteit te kunnen behouden en herstellen. Reeds een aantal jaren wordt aangedrongen op een herziening van de bestaande natuurbehoudswetgeving teneinde deze te kunnen aanpassen aan ecologische inzichten[686]. Een aanvang in de herziening van de wetgeving werd genomen door het MINA-plan 2000 en het Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen van 1990[687], waarbij een kader voor een ecologisch netwerk werd gecreëerd en een aantal nieuwe gebiedscategorieën, zoals de Groene Hoofdstructuur, wordt ingevoerd[688]. In het Decreet natuurbehoud wordt afgestapt van de terminologie Groene Hoofdstructuur en worden inzake het gebiedsgericht beleid (hoofdstuk V) nieuwe categorieën ingesteld, met name het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Integraal Verwevings- en Ondersteuningsnetwerk (IVON).

Het *Vlaams Ecologisch Netwerk* (VEN) wordt omschreven als een samenhangend en georganiseerd geheel van gebieden van de open ruimte waarin een specifiek beleid inzake het natuurbehoud, gebaseerd op de kenmerken en elementen van het natuurlijk milieu, de onderlinge samenhang tussen de gebieden van de open ruimte en de aanwezige en potentiële natuurwaarden wordt gevoerd[689]. Het VEN bestaat uit grote eenheden natuur (GEN)[690] en grote eenheden natuur in ontwikkeling (GENO)[691]. In het VEN is natuur de hoofdfunctie. Andere functies kunnen weliswaar aanwezig zijn, maar zijn ondergeschikt aan de natuurfunctie. In het decreet wordt vastgelegd welke maatregelen de overheid kan nemen binnen het VEN (bijvoorbeeld het regelen van het recreatief en agrarisch medegebruik). Er worden tevens voorschriften opgelegd, zoals het verbod bestrijdingsmiddelen te gebruiken (tenzij de uitzonderingen voorzien in het decreet), het verbod om het reliëf te wijzigen en werken uit te voeren die het grondwaterpeil verlagen[692].

Het *Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk* (IVON) is het geheel van gebieden waarin de administratieve overheid zorg draagt voor het behoud van de aanwezige natuurwaarden, maatregelen neemt ter bevordering en versterking van die natuurwaarden,

---

[685] Zie hierover KUIJKEN, E., "Is er nog natuur in Vlaanderen? De Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid", *Samenleving en Politiek* 24-30 (1994/8).

[686] Zie bijvoorbeeld KUIJKEN, E., *o.c.*, 129-146 (1988).

[687] KELCHTERMANS, T., *o.c.* (1990).

[688] De Groene Hoofdstructuur omvat de volgende gebieden: natuurkerngebieden (gebieden waar de natuur hoofdfunctie heeft), natuurontwikkelingsgebieden (gebieden met mogelijkheden om te ontwikkelen tot een natuurkerngebied, waarin de huidige functies niet noodzakelijk beperkt zijn tot alleen natuurfunctie), natuurverbindingsgebieden (lijn- en puntvormige landschapselementen) en natuurbuffergebieden. Over de Groene Hoofdstructuur, zie MINA-Raad, *Advies inzake de Richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen*, Brussel, 19 januari 1993, 26p.; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen. Richtnota*, Brussel, AMINAL, Dienst Natuurbehoud en Instituut voor Natuurbehoud, 1991, 48p. en kaart; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Documentatiemap Groene Hoofdstructuur*, Brussel, 1993, 25p. en bijlagen; CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., *o.c.*, 292-293 (1995).

[689] Art. 17, § 1, Decreet natuurbehoud.

[690] Dit zijn gebieden die hetzij natuurelementen over een oppervlakte van minstens de helft van het gebied bevatten, hetzij gebieden waarin een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit aanwezig is.

[691] Dit zijn gebieden die één of meer van de volgende kenmerken vertonen: a) de aanwezigheid van natuurelementen, verspreid over de oppervlakte van het gebied, waarvan de gezamenlijke oppervlakte echter kleiner kan zijn dan de helft van het gebied; b) aanwezigheid van belangrijke fauna- of flora-elementen waarvan het voortbestaan moet worden ondersteund door de maatregelen inzake het grondgebruik; c) terreinen al dan niet door kunstmatige ingrepen totstandgekomen, met belangrijke mogelijkheden voor natuurontwikkeling (art. 17, § 2, Decreet natuurbehoud). Het verschil tussen GEN en GENO is dat bij de GEN-gebieden reeds hoge natuurwaarden aanwezig zijn, terwijl het bij GENO gaat over natuurwaarden in ontwikkeling. In de gebieden van het GENO is het de bedoeling om te evolueren naar een toestand waarin de hoofdfunctie natuur is. De GEN-gebieden kunnen worden vergeleken met de natuurkerngebieden van de Groene Hoofdstructuur en de GENO-gebieden met de natuurontwikkelingsgebieden.

[692] Cf. art. 25 en 26, Decreet natuurbehoud.

alsook stimulerende maatregelen neemt ter bevordering van de biologische diversiteit. Deze maatregelen mogen echter de landbouw- en bosbouwexploitatie niet regelen, tenzij via beheersovereenkomsten. Het IVON bestaat uit de natuurverwevingsgebieden[693] en de natuurverbindingsgebieden[694]. Voor de natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden wordt vastgelegd welke soort maatregelen de overheid kan nemen. Ten aanzien van eigenaars en grondgebruikers kunnen enkel stimulerende maatregelen worden genomen[695]. De vergaande uitzonderingen die bij de maatregelen worden voorzien voor de landbouw hypothekeren echter de verwezenlijking van de natuurfunctie binnen het ecologisch netwerk[696].

De kwantitatieve doelstellingen voor de afbakening van het VEN en IVON zijn vastgelegd in het decreet[697]. Voor de afbakening van het VEN en het IVON zijn er in de wetgeving beperkingen opgelegd. De gebieden van het VEN kunnen slechts worden aangeduid in bepaalde bestemmingscategorieën van de gewestplannen zoals de groengebieden en bosgebieden, alsook in de duingebieden beschermd volgens het Duinendecreet[698]. De natuurverwevingsgebieden kunnen maar worden aangeduid in de ruimtelijke bestemmingen die in het decreet zijn opgesomd[699]. Voor de aanwijzing van het VEN en de natuurverwevingsgebieden is de overheid dus afhankelijk van de bestemmingen in de ruimtelijke ordening. Indien er gebieden zijn die in aanmerking komen om te worden opgenomen in het ecologisch netwerk, maar geen bestemming hebben die is vereist volgens het decreet, moet er eerst een wijziging zijn van de gewestplannen. Dit zorgt er voor dat er weliswaar een harmonisatie is van de natuurbehoudswetgeving met de ruimtelijke ordeningswetgeving, maar vanuit het oogpunt van het natuurbehoud, is het koppelen van een ecologisch netwerk aan ruimtelijke bestemmingen geen ideaal uitgangspunt. De enige overweging die zou mogen meetellen bij de afbakening van een ecologisch netwerk zijn ecologische criteria (de aanwezigheid van natuurwaarden of potentiële aanwezigheid ervan)[700]. Dit standpunt wordt bijvoorbeeld ook gehanteerd bij de afbakening van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. De veelheid aan gebiedscategorieën en de procedures tot afbakening leiden bovendien allerminst tot een eenvoudige en snelle verwezenlijking van het ecologisch netwerk[701]. Het is de bedoeling dat bij de aanduiding van het VEN en IVON zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de reeds bestaande gebiedsbescherming. Zo is het evident dat de internationaal beschermde gebieden, zoals de (integraal beschermde delen van de) Vogelrichtlijngebieden, de Habitatrichtlijngebieden en de Ramsar-gebieden tot het VEN zouden moeten behoren. Dit is evenwel niet expliciet opgenomen in het Decreet natuurbehoud. Dit betekent ook dat, als de bestaande Vogelrichtlijngebieden of Ramsar-gebieden niet de vereiste bestemming hebben op de gewestplannen, er vooraf een

---

[693] De natuurverwevingsgebieden zijn aaneengesloten gebieden waarin verschillende functies voorkomen en die gekenmerkt zijn door de aanwezigheid van hoge natuurwaarden, waarvan de duurzaamheid kan worden bereikt door het realiseren van het standstill-beginsel, het instandhouden en herstellen van de structuurkenmerken van de waterlopen, het instandhouden en herstellen van de waterhuishouding, het reliëf en de bodem en het bevorderen van het onderhoud en de ontwikkeling van de natuurwaarden.

[694] De natuurverbindingsgebieden zijn gebieden die ongeacht hun oppervlakte van belang zijn voor de migratie van planten en dieren tussen de gebieden van het VEN en/of natuurreservaten en die strook- of lijnvormig zijn met een aaneenschakeling van kleine landschapselementen (art. 27, Decreet natuurbehoud).

[695] Cf. art. 28 en 29, Decreet natuurbehoud.

[696] Voor een kritische opmerking bij de rechtsgevolgen van de beschermingsmaatregelen, zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 374 (2000).

[697] De Vlaamse overheid moet binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet een oppervlakte van 125.000 ha VEN afbakenen (art. 17, § 1, Decreet natuurbehoud). Er moet tevens 150.000 ha natuurverwevingsgebied worden afgebakend binnen dezelfde periode (art. 27, Decreet natuurbehoud). De kwantitatieve doelstellingen in het Decreet natuurbehoud stemmen overeen met de kwantitatieve bepalingen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dit betekent dat de gebieden die worden aangeduid als VEN of IVON krachtens het Decreet natuurbehoud, ook in overdruk op de gewestplannen worden aangeduid krachtens het ruimtelijk structuurplan.

[698] Cf. art. 20, Decreet natuurbehoud.

[699] Cf. art. 27, Decreet natuurbehoud.

[700] Zie ook in deze zin VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., *o.c.*, 12 (1998).

[701] Voor kritische bedenkingen terzake, zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 373-374 (2000).

gewestplanwijziging moet komen, vooraleer deze internationaal beschermde gebieden ook kunnen worden opgenomen in het Vlaamse Ecologisch Netwerk.

Alhoewel het ongetwijfeld een verdienste is van het Decreet natuurbehoud om het concept van een ecologisch netwerk decretaal te verankeren, zijn er niettemin een aantal knelpunten[702]. Zowel de oppervlaktebeperking voor de afbakening van het ecologisch netwerk, als de koppeling aan de ruimtelijke bestemmingen op de gewestplannen zijn beperkingen aan het realiseren van een "*ideaal*" ecologisch netwerk. Als wordt uitgegaan van wetenschappelijke gegevens over natuurwaarden, zoals de Biologische waarderingskaart, is de vastgelegde oppervlakte in het Decreet natuurbehoud en het ruimtelijk structuurplan onvoldoende om de belangrijke natuurwaarden van een beschermingsstatuut te voorzien. Er wordt bovendien niet uitgegaan van een totaalvisie, waarbij de gewenste natuurlijke structuur wordt uitgewerkt, gebaseerd op belangrijke soorten en gebieden. De categorie van buffergebied die was voorzien in de Groene Hoofdstructuur is weggevallen in het Decreet natuurbehoud. Nochtans kunnen buffergebieden van belang zijn om de negatieve invloeden van buitenaf te beperken in de strikter beschermde gebieden. In verschillende internationale wetgeving is het instellen van bufferzones nochtans voorzien (b.v. in bepaalde regionale zeeverdragen van UNEP, bij de biosfeerreservaten). Dit is ook het geval in de Wet ter bescherming van het mariene milieu.

Voor de kustzone kan het ecologisch netwerk een bijkomende gebiedsbeschermende maatregel vormen voor het landgedeelte van de kustzone. Aangezien er geen vergelijkbare gebiedscategorieën bestaan voor het mariene gedeelte van de kustzone, kunnen het VEN en IVON geen rol vervullen in een geïntegreerde gebiedsbescherming.

[702] Zie hierover DECLEER, K., DE WILDE, M. en GOETHALS, V., o.c., 185-187 (1999).

VII. BESLUIT INZAKE HET AANWIJZEN EN BEHOUD VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Een beschermd gebied is een (wettelijk) ingesteld gebied dat wordt beheerd met het oog op het verwezenlijken van natuurbehoudsdoelstellingen. Ook andere doelstellingen kunnen mede worden beoogd (zoals bijvoorbeeld het toelaten van recreatie). De wettelijke basis voor het aanwijzen van beschermde gebieden kan zowel het internationaal als het nationaal recht zijn. Er zijn verschillende gebiedscategorieën gaande van strikte bescherming tot gebieden waar aan duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen wordt gedaan. Er is geen uniforme indeling of benaming van beschermde gebieden. Door IUCN werd een classificatie opgesteld met als doel een vergelijking mogelijk te maken tussen de beschermde gebieden van de verschillende landen. Het is echter niet gemakkelijk om bestaande gebiedscategorieën uit de nationale wetgeving daarin te passen. Bovendien worden in classificaties kleine reservaten, zoals die veel voorkomen in Europa, veelal niet meegeteld.

Inzake de toepassing van het concept van beschermde gebieden in het mariene en kustzonemilieu kan worden besloten dat *het concept van beschermde gebieden in wezen niet erg verschilt tussen terrestrische en mariene gebiedsbescherming, maar dat er toch nuances zijn.* De belangrijkste reden voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden is dezelfde als voor terrestrische gebieden, met name het behoud van essentiële ecologische processen en levensonderhoudende systemen, het verzekeren van het duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen en het behoud van de biologische diversiteit[703]. Gezien het karakter van het mariene milieu, is het functionele natuurbehoud waarbij ecologische processen worden behouden van groot belang. Deze functionele benadering is niet uniek voor het mariene milieu, maar ze is er wel van bijzonder belang[704]. De termen die worden gebruikt voor mariene beschermde gebieden zijn zeer divers (zoals mariene reservaten en mariene parken), evenals de doelstellingen en de mate van bescherming. Voorts is er ook een verschillende wettelijke grondslag die worden gebruikt voor gebiedsbescherming op zee. In veel landen is mariene gebiedsbescherming nog maar in een beginfase en is er nog geen specifieke wetgeving voorzien voor het aanwijzen van beschermde gebieden in het mariene of kustzonemilieu. Andere landen hebben een specifieke wetgeving uitgewerkt voor gebiedsbescherming in het mariene milieu. Door de Wet ter bescherming van het mariene milieu heeft België een specifieke wettelijke grondslag gecreëerd voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden. Het territoriaal toepassingsgebied van de nationale wetgeving inzake mariene gebiedsbescherming verschilt. Sommige beperken de toepassing in de mariene gebieden tot de territoriale zee (b.v. in Groot-Brittannië). In bepaalde wetgeving kan dit ook in de EEZ of het continentaal plat (b.v. in het geval van de Belgische mariene beschermde gebieden, in Australië en de Verenigde Staten). De mate van bescherming die geldt in een beschermd gebied kan ook zeer verschillend zijn en variëren van een strikte bescherming tot een meervoudig gebruik. In bepaalde wetgeving worden de mogelijkheden voor het nemen van instandhoudingsmaatregelen al bij voorbaat beperkt. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Belgische wet die geen beperkingen aan de visserij oplegt, tenzij in overleg met landbouw en die, alleen in overleg met defensie, beperkingen aan de militaire activiteiten kan opleggen. Het bestaan van specifieke wetgeving voor het instellen van mariene beschermde gebieden betekent echter niet noodzakelijk een succes. Hiervoor kan worden verwezen naar de wetgeving van Groot-Brittannië inzake mariene natuurreservaten. Er werden sinds de uitvaardiging van de wetgeving in 1981 tot dusver nog maar twee reservaten ingesteld en de beschermingsmaatregelen zijn zeer beperkt.

---

[703] KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 13 (1992).
[704] AGARDY, T.S., *o.c.*, 81 (1997).

Er kan worden vastgesteld dat mariene gebiedsbescherming een grote achterstand heeft ten opzichte van gebiedsbescherming van terrestrische ecosystemen. De oorzaken hiervoor zijn veelvuldig en liggen onder meer bij een ontoereikend wettelijk instrumentarium en eveneens bij het specifieke karakter van het mariene milieu (grote onderlinge verbondenheid, meer trekkende soorten, grote schaal). Ondanks deze achterstand zijn, in verschillende landen, gebieden in zee beschermd geworden. Het is te verwachten dat het aantal mariene beschermde gebieden in de toekomst zal toenemen, naarmate de achterstand ten opzichte van terrestrische bescherming wordt ingehaald. Het mariene natuurbehoud maakt daarbij een soort omgekeerde evolutie door in vergelijking met het terrestrische natuurbehoud. Op het land werd oorspronkelijk uitgegaan van een reservatenbenadering, waarbij de aandacht ging naar het behoud en de bescherming van de natuur binnen dit reservaat. Naderhand wordt, hoe langer hoe meer, aandacht besteed aan de invloed van buiten de beschermde gebieden, temeer daar blijkt dat, ondanks de beschermde status, de natuurwaarden achteruitgaan als gevolg van deze negatieve impact van buitenaf[705]. In het mariene milieu is eerst aandacht besteed aan de kwaliteit van het mariene milieu en het tegengaan van verontreiniging. Pas recent wordt meer aandacht besteed aan de mogelijkheden van gebiedsbescherming door het aanwijzen van beschermde gebieden.

De wetgeving inzake het aanwijzen van beschermde gebieden werd in dit hoofdstuk opgesplitst in internationale en nationale wetgeving. Telkens werd een onderscheid gemaakt naar wetgeving die specifiek van toepassing is op het mariene of kustzonemilieu of wetgeving die van toepassing is op het vasteland en waarvan de toepassing zich uitstrekt over (een deel van) het mariene en kustzonemilieu.

Bij het internationaal recht dat specifiek van toepassing is op het mariene en kustzonemilieu valt op dat er geen globale wetgeving is die oproept tot het aanwijzen van beschermde gebieden. Het Zeerechtverdrag van 1982 legt de bevoegdheden vast van de kuststaat in de verschillende mariene rechtsgebieden. Daaruit kan de bevoegdheid en de mogelijkheid van de kuststaat om beschermde gebieden in te stellen, worden afgeleid. Het Zeerechtverdrag bevat echter geen natuurbehoudsbepalingen waarin wordt opgeroepen tot het aanwijzen van beschermde gebieden, met uitzondering van art. 211, § 6 ten aanzien van de scheepvaart in de EEZ. Dit is echter een te specifiek artikel om als algemene rechtsgrond voor het aanwijzen van beschermde gebieden te worden beschouwd. De rechtsgrond voor het aanwijzen van beschermde gebieden moet aldus worden gezocht in het internationaal natuurbehoudsrecht. Wel is van belang dat voor het aanwijzen van beschermde rechtsgebieden waarover de kuststaat soevereiniteit heeft of soevereine rechten kan uitoefenen er in principe geen bezwaren zijn om beschermde gebieden in te stellen. Welke soort maatregelen binnen deze gebieden kunnen worden genomen, zal echter verschillen naargelang het marien rechtsgebied.

Bij de regionale wetgeving die specifiek van toepassing is op het mariene milieu, zijn er diverse voorbeelden terug te vinden waarin wordt opgeroepen om beschermde gebieden aan te wijzen. Voor de *Noordzee* wordt een basis voor gebiedsbescherming geboden door de nieuwe Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag. Deze bijlage is nog niet in werking getreden. Daarin wordt slechts een basis geboden voor OSPARCOM om verdere initiatieven te nemen. De bijlage is bijzonder vaag en legt vooral de nadruk op het vermijden van overlappingen met andere internationale wetgeving. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de juridische waarde ervan. Bij de gebiedsbescherming in de Waddenzee ontbreekt het vooralsnog aan een formeel juridisch kader. In de Noordzeeverklaringen worden geen nieuwe initiatieven terzake genomen maar wordt een ondersteuning geboden voor andere bestaande wetgeving.

---

[705] Zie hierover bijvoorbeeld DE BLUST, G., "Natuurbeheersproblemen: een natuurreservaat staat niet alleen!" in HERMY, M. (Ed.), *Natuurbeheer*, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 31-45.

Voor andere mariene regio's zijn er weliswaar reeds initiatieven, alhoewel nog lang niet voor alle regio's een juridisch kader is gecreëerd. Zo zijn er 13 regionale zeeën waarvoor een marien leefmilieuprogramma werd uitgewerkt of opgestart door de UNEP, maar is er maar voor vier regio's een bijkomend protocol afgesloten inzake beschermde gebieden: de Middellandse Zee, de Caribische regio, de Oost-Afrikaanse regio en de zuidoostelijke Stille Oceaan. Andere maatregelen zijn ook terug te vinden voor de Baltische Zee en de zeeën rond Antarctica. In de regionale wetgeving die oproept tot het aanwijzen van beschermde gebieden wordt een oproep gedaan aan de nationale lidstaten voor het aanwijzen van gebieden. Deze gebieden maken al dan niet deel uit van een internationale lijst (b.v. de SPAMI-gebieden in het Barcelona-Protocol van 1995 voor de Middellandse Zee).

De meeste van de regionale wetgeving inzake het aanwijzen van beschermde gebieden in het mariene milieu is zeer recent. Verschillende verdragen zijn nog niet in werking getreden (zoals Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag, het Barcelona-Protocol inzake de Middellandse Zee, het Protocol van 1991 bij het Antarctica-Verdrag, het Kingston-Protocol inzake de Caribische regio). Het is dan ook niet mogelijk geweest om een grondige beleidsanalyse te verrichten over de toepassing van deze wetgeving in de praktijk. Er kunnen evenwel een aantal juridische besluiten uit de opmaak van de teksten worden getrokken. Inzake het *territoriale toepassingsgebied* van de wetgeving zijn enkele alleen van toepassing binnen de territoriale zee (het Middellandse Zee-protocol van 1982). Andere gaan daar voorbij en zijn tevens van toepassing in de andere zones waarover de kuststaten rechtsbevoegdheid hebben (het Oost-Afrika-protocol, het protocol inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan, het protocol voor de Caribische regio). Nog andere handelen over een volledig zeegebied, met inbegrip van de volle zee (het protocol voor de Middellandse Zee van 1995, het OSPAR-Verdrag en het Verdrag van Helsinki). Voor de Middellandse Zee kunnen de beschermde gebieden die behoren tot de internationale lijst (SPAMI-gebieden) ook gelegen zijn in de volle zee. De andere beschermde gebieden kunnen worden ingesteld in de zones die vallen onder de soevereiniteit of rechtsbevoegdheid van de kuststaten. De meeste van deze verdragen zijn expliciet ook van toepassing op de kustwateren in de landzijde van de kustzone. Dit is het geval voor het Middellandse Zee-protocol van 1982 en 1995 (van toepassing op waterlopen tot aan de zoetwatergrens), het Oost-Afrika-protocol (interne wateren), het protocol inzake de Caribische regio (waterlopen tot aan de zoetwaterlimiet), het OSPAR-Verdrag en het Verdrag van Helsinki (interne wateren).

Er zijn geen kwantitatieve verplichtingen inzake het aanwijzen van beschermde gebieden in deze wetgeving terug te vinden (er wordt nergens een aantal opgegeven van te beschermen gebieden, evenmin een bepaalde oppervlaktedoelstelling die moet worden gehaald). Over het weer *ontnemen van een gebied van zijn status als beschermd gebied* bestaan verschillende mogelijkheden. In bepaalde verdragen worden voorwaarden vastgelegd, zonder dat er evenwel expliciet sprake is van internationale controle (b.v. in het protocol inzake de Oost-Afrikaanse regio wordt bepaald dat er enkel wijziging aan de beschermingsstatus mogelijk is omwille van belangrijke redenen). Voor de SPAMI-gebieden worden enkele voorwaarden vastgelegd in het verdrag en moet het wijzigen van de beschermingsstatus verlopen volgens een gelijkaardige procedure als de aanwijzing ervan. Voor de Baltische Zee wordt aanbevolen dat bij een wijziging HELCOM op de hoogte moet worden gebracht en een uitspraak daarover doet.

De *kwalitatieve verplichtingen* (mate van bescherming) variëren naargelang de verschillende wetgeving. De meeste van de verplichtingen zijn echter vrijblijvend en worden veelal geformuleerd als mogelijkheden (de kuststaten kunnen *voor "zover mogelijk en passend"* maatregelen nemen). In de gevallen dat de maatregelen toch als dwingende bepaling worden opgenomen (de kuststaten "*moeten*" of "*dienen*"), wordt er veelal een uitzonderingsmogelijkheid voorzien. Bovendien is er geen controleorgaan voorzien op internationaal niveau dat er over waakt dat deze verplichtingen ook worden nageleefd en dat desgevallend sancties kan opleggen of in de plaats van de nationale staat kan optreden.

Bij een vergelijking tussen de verschillende regionale verdragen zijn de UNEP-protocollen en het Antarctica-Protocol de meest uitgewerkte. De maatregelen voor de Waddenzee zijn niet bindend. Voor de Noordzee en de Baltische Zee zal veel afhangen van de werkzaamheden van de Commissies (HELCOM en OSPARCOM). Tot zolang er voor de Noordzee door OSPAR echter geen stappen worden ondernomen, bieden de UNEP-verdragen een betere juridische rechtsgrond. Er wordt in de UNEP-protocollen expliciet opgeroepen tot het aanwijzen van gebieden, er wordt expliciet aangeduid welke mogelijke maatregelen de nationale staten kunnen nemen. Er wordt hier echter nog niet uit besloten dat het beschermingsregime voor de Noordzee minder gunstig zou zijn. Immers, om tot een algemeen besluit te kunnen komen, moet ook de natuurbehoudswetgeving worden onderzocht die mede van toepassing is op het land en moet worden gekeken naar hun toepassingsmogelijkheden in de kustzone.

Er is ook mariene wetgeving die een specifieke doelstelling heeft en waarbij een beschermd gebied wordt ingesteld in functie van een bepaalde activiteit of een bepaalde soort. In dit proefschrift werd enkel aandacht besteed aan beschermde gebieden ten aanzien van de scheepvaart en beschermde gebieden voor zeezoogdieren. Bij de *beschermde gebieden ter voorkoming en vermindering van verontreiniging door de scheepvaart* zijn er verschillende initiatieven op internationaal niveau. De meest belangrijke zijn totstandgekomen binnen de IMO. Sommige van deze initiatieven zijn al duidelijk uitgewerkt en hebben een duidelijke rechtsbasis (de bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag). Andere zijn echter minder duidelijk (de bijzonder gevoelige zeegebieden of PSSA's). Er zijn bovendien nog enkele regionale concepten uitgewerkt (b.v. de ESA's) maar dit leidt veeleer tot een overaanbod van maatregelen waarin geen duidelijk onderscheid blijkt met andere initiatieven zoals de PSSA's. Bovendien zijn de meeste van de initiatieven zonder navolging gebleven. In uitvoering van het MARPOL-Verdrag werden bijzondere gebieden ingesteld. Zo is ook de Noordzee een bijzonder gebied voor Bijlage I (olie) en Bijlage V (vuilnis). De naleving en de bestraffing van deze wetgeving laten echter veel te wensen over. Voorts zijn er nog maar twee gebieden als PSSA ingesteld.

Voor wat de *beschermde gebieden ten aanzien van zeezoogdieren* betreft, zijn vooral de walvisreservaten ingesteld door de IWC van belang. Opvallend hierbij is dat deze gebieden zich uitstrekken over zowel de volle zee als in gebieden onder nationale rechtsbevoegdheid. De zwakte is echter dat staten niet kunnen worden gedwongen om deze bepalingen na te leven, omdat er ontsnappingsclausules zijn voorzien (dit is bijvoorbeeld het geval met Japan, die aan vangst doet onder het mom van wetenschappelijk onderzoek). Het instellen van de walvisreservaten voegt ook niets toe aan het moratorium op de walvisvangst dat overal geldt. Een andere belangrijke verwezenlijking is het zeezoogdierenreservaat in de Middellandse Zee. Dit is meer ingrijpend dan bijvoorbeeld het ASCOBANS-Verdrag dat geldt in de Noordzee.

Naast de wetgeving die specifiek van toepassing is op het mariene en kustzonemilieu, werd tevens onderzoek verricht naar de natuurbehoudswetgeving die geldt op het vasteland. Daarbij is het van belang te onderzoeken of, en in welke mate deze van toepassing is op het mariene en kustzonemilieu. Een eerste belangrijke vraag daarbij betreft het *territoriaal toepassingsgebied.* In bepaalde wetgeving wordt dit expliciet vastgelegd en wordt bepaald dat het verdrag van toepassing is in alle zones waarin de verdragspartijen over bevoegdheden beschikken. Voor andere wetgeving kan dit worden afgeleid uit bijvoorbeeld de bijlagen, waarin mariene en kustzonesoorten worden opgenomen. *De besproken maatregelen kunnen alle worden toegepast in het mariene en kustzonemilieu, maar er zijn verschillen naar de uitgestrektheid van hun toepassingsgebied.* Het Ramsar-Verdrag omvat expliciet een verwijzing naar brakke en zoute waterrijke gebieden, maar weerhoudt een dieptecriterium van 6 meter. De Ramsar-gebieden kunnen slechts worden aangeduid binnen het territorium van de verdragspartijen (dus ook in de territoriale zee). Het Werelderfgoedverdrag is van toepassing in het territorium van de verdragspartijen. Alhoewel

niet expliciet bepaald, omvat dit ook de territoriale zee. De EG-Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn strekken zich uit tot in de EEZ. Het Verdrag van Bonn is van toepassing in het gebied waarover de staat bevoegdheden uitoefent en in de volle zee, in zover het gaat om schepen onder eigen vlag die worden ingezet om dieren aan hun populatie te onttrekken. Het Verdrag van Bern bepaalt niets expliciets, maar is van toepassing binnen het gebied waarover de staat over bevoegdheden beschikt. Beide verdragen omvatten mariene soorten in hun bijlagen. Het Biodiversiteitsverdrag is expliciet van toepassing op mariene ecosystemen. De bepalingen van het verdrag gelden binnen de grenzen van de nationale rechtsbevoegdheid (dus ook binnen de EEZ) en voor activiteiten die onder de rechtsbevoegdheid vallen van de verdragspartijen, geldt dit ook voor gebieden daarbuiten.

Inzake *kwantitatieve verplichtingen* heeft alleen het Ramsar-Verdrag een verplichting om bij de toetreding tot het verdrag minstens één gebied aan te duiden als Ramsar-gebied. Voor de toepassing van de Habitatrichtlijn wordt een oppervlakte van 10 tot 20% van het hele territorium van de lidstaten vooropgesteld, maar dit is niet terug te vinden in de richtlijn zelf. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de Vogelrichtlijn blijkt echter dat alle gebieden die in aanmerking komen om te worden aangeduid op grond van wetenschappelijke gegevens, moeten worden aangeduid als Vogelrichtlijngebied. In de Habitatrichtlijn is de verplichting opgenomen om alle in aanmerking komende gebieden aan te duiden. Indien de lidstaat deze verplichting niet nakomt, kan de Commissie zelf optreden in de plaats van de lidstaat.

Inzake het aanwijzen en het behoud van de beschermde gebieden in deze wetgeving zijn de meest concrete verplichtingen terug te vinden in het Ramsar-Verdrag, het Werelderfgoedverdrag, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze internationale akten creëren allemaal internationale gebiedscategorieën, waaraan een specifiek regime is verbonden. De andere natuurbehoudsverdragen, zoals het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern, zijn minder concreet en roepen geen nieuwe categorie van beschermde gebieden in het leven. De initiatieven van de Raad van Europa inzake gebiedsbescherming (het Europees Diploma en de biogenetische reservaten) zijn niet bindend, maar hebben wel een morele waarde.

Het Ramsar-Verdrag is in vergelijking met andere meer recente verdragsteksten inzake natuurbehoud bijzonder kort en juridisch zeer eenvoudig opgesteld. Behalve de concrete verplichting dat de verdragspartijen watergebieden - minstens één - moeten aanduiden als Ramsar-gebied, zijn de overige verplichtingen echter minder concreet[706]. Geen van deze verdragsverplichtingen heeft directe werking. De partijen vullen deze verplichtingen in aan de hand van hun eigen nationale wetgeving. Daarvoor hoeft zelf geen specifieke wetgeving voor de Ramsar-gebieden te worden uitgevaardigd. Bescherming kan ook gebeuren aan de hand van algemene natuurbehoudswetgeving. Het ontbreekt in het Ramsar-Verdrag ook aan enige verplichting voor de verdragspartijen om activiteiten te verbieden die het ecologisch karakter van een in de lijst opgenomen gebied in negatieve zin kunnen wijzigen. De concrete invulling van de veelal vage verdragsverplichtingen gebeurde op grondige wijze door de conferenties van de verdragspartijen. De aanbevelingen en resoluties zijn echter formeel niet bindend. Aan het verdrag wordt dan ook meer een moreel gezag dan een juridisch gezag toegekend. Dit gezag mag echter niet worden onderschat. Zo blijkt bij de uitvoering van het verdrag dat de aanduiding van een waterrijk gebied als Ramsar-gebied heeft bijgedragen tot het vermijden van schadelijke veranderingen van het gebied[707]. De aanduiding van een

[706] Cf. verdragspartijen formuleren en verwezenlijken plannen zodat het behoud en *in de mate van het mogelijke* het verstandig gebruik wordt bevorderd; verdragspartijen richten natuurreservaten op; ze bevorderen wetenschappelijk onderzoek; ze trachten de watervogelstand te verhogen; er wordt internationale samenwerking voorzien.

[707] Voor enkele voorbeelden, zie LYSTER, S, *o.c.*, 192-193 (1985); BOWMAN, M., *o.c.*, 47 (1995).

gebied als Ramsar-gebied moet dus een element vormen bij de besluitvorming en belangenafweging bij het toelaten van activiteiten[708].

In vergelijking met het Ramsar-Verdrag, bevat het Werelderfgoedverdrag meer stringente en specifieke verplichtingen voor de verdragspartijen voor het nemen van behoudsmaatregelen. Door de strikte criteria inzake het opnemen van een natuurlijk erfgoed in de lijst, beperkt dit echter de mogelijkheden van het verdrag om te fungeren als belangrijk instrument voor habitatbescherming, aangezien enkel de meest bijzondere natuurlijke gebieden kunnen worden beschermd[709]. Voor de gebieden die zijn opgenomen in de lijst, betekent het verdrag wel degelijk een effectieve bescherming. Net zoals voor het Ramsar-Verdrag, ligt het belang van de aanduiding van een gebied als Werelderfgoedgebied erin, dat er bij een belangenafweging in bijvoorbeeld milieubeleid of ruimtelijke ordening, rekening moet worden gehouden met de status als Werelderfgoedgebied[710]. Het Werelderfgoedverdrag heeft echter minder praktisch belang voor de Noordzee en de Belgische kustzone.

De verplichtingen tot het nemen van maatregelen binnen beschermde gebieden zijn ook concreet uitgewerkt in de twee EG-natuurbehoudsrichtlijnen, aangevuld met de rechtspraak van het Hof van Justitie. In het bijzonder art. 6 van de Habitatrichtlijn vormt daarbij een kernbepaling. De externe controle voor de naleving van de verplichtingen zorgt voor een belangrijke stok achter de deur voor het nationale beleid.

Ondanks de internationale verplichtingen zijn de gebieden in België die een internationale beschermingsstatus hebben, doorgaans onvoldoende beschermd. Tot dusver ontbreekt het aan een coherent geheel van beschermingsmaatregelen. Ondanks het beschermingsstatuut blijkt dat economische belangen primeren boven het belang van het natuurbehoud. Recente voorbeelden, zoals het opheffen van een deel van het Vogelrichtlijngebied in de achterhaven van Zeebrugge illustreren dit op een pijnlijke manier. *Nochtans wordt het ontnemen van een beschermingsstatus van een internationaal beschermd gebied doorgaans bemoeilijkt in de internationale wetgeving zelf.* In het Ramsar-Verdrag is er een compensatieverplichting voorzien. Bij het schrappen van een gebied van de lijst of het inkrimpen ervan, moeten de verdragspartijen compenserende maatregelen nemen, in het bijzonder door een ander gebied aan te duiden als natuurreservaat. Deze verplichting wordt afgezwakt door de bewoordingen "*voor zover mogelijk*". Niettemin wordt er gebruik van gemaakt zoals in het geval van België bij de inkrimping van het Galgeschoor. In het geval van de Habitatrichtlijngebieden kan een gebied alleen van de lijst worden gehaald na voorlegging aan de Commissie. Art. 9 voorziet een evaluatie en bepaalt dat een gebied desgevallend haar beschermingsstatus kan worden ontnomen.

Naast de uitvoeringsmaatregelen van internationale wetgeving, is er in België nationale wetgeving inzake het aanwijzen en behoud van beschermde gebieden. Voor de kustzone is er verschillende wetgeving voor het landgedeelte en het mariene deel van de kustzone. Voor het mariene gedeelte wordt de rechtsgrond voor het aanwijzen en behoud van beschermde gebieden voorzien in de recente Wet ter bescherming van het mariene milieu. Het instellen van beschermde gebieden moet gebeuren door uitvoeringsbesluiten. Dit is tot dusver nog niet gebeurd. Het beoordelen van de effectiviteit van de wetgeving kan dus nog niet gebeuren. Voor het landgedeelte van de kustzone geldt de algemene natuurbehoudswetgeving van het Vlaamse Gewest. *Teneinde de ecologische processen in de kustzone te laten functioneren, is het aanwijzen van beschermde gebieden die zich uitstrekken over het landgedeelte en het mariene gedeelte van de kustzone onontbeerlijk.* Daarvoor is niet noodzakelijk een gezamenlijke wetgeving vereist. Voor België kunnen reservaten worden ingesteld, respectievelijk gebaseerd op het Decreet natuurbehoud en de

[708] Zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 93 (1997a).
[709] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 470 (1992).
[710] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 106 (1997a).

Wet ter bescherming van het mariene milieu. Wat wel is vereist, is een afstemming van het beleid terzake. Dit kan het voorwerp uitmaken van een taak van een op te richten overlegstructuur.

Gebiedsbescherming door het aanwijzen van beschermde gebieden is ontoereikend gebleken om voldoende natuur veilig te stellen. Dit is in het bijzonder het geval indien de beschermde gebieden klein en versnipperd zijn. *Om deze versnippering tegen te gaan, werd het concept van de ecologische netwerken uitgewerkt.* Een netwerk kan zowel op internationaal als op nationaal of regionaal vlak worden gevormd. Een voorbeeld van een internationaal netwerk is de Habitatrichtlijn en het Natura 2000-netwerk. Er zijn nog verdere ontwikkelingen te verwachten op dit vlak. Zo zijn er de initiatieven inzake het pan-Europese ecologische netwerk, dat nog niet is ingebed in juridische instrumenten. In Vlaanderen is er een juridische basis voor een ecologisch netwerk (VEN), maar dit is nog niet concreet uitgewerkt. In het mariene milieu is er geen rechtsgrond voorzien in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Door de aanduiding van Habitatrichtlijngebieden in zee, kan een marien internationaal ecologisch netwerk mee worden uitgebouwd.

HOOFDSTUK 10. GEBIEDSGERICHT NATUURBEHEER

Dit is een tweede hoofdstuk inzake gebiedsgerichte natuurbehoudsmaatregelen. Een eerste stap inzake gebiedsbescherming is het identificeren en aanwijzen van beschermde gebieden. De mogelijkheden hiervoor in het internationaal zeerecht en in het nationaal en internationaal natuurbehoudsrecht kwamen aan bod in hoofdstuk 9. Nadien zijn echter bijkomende natuurbehoudsmaatregelen vereist. Bij het nemen van natuurbehoudsmaatregelen in beschermde gebieden kan de overheid beperkt worden in haar mogelijkheden. Op het land zal dit bijvoorbeeld afhankelijk zijn van het al dan niet in eigendom hebben van de beschermde gebieden, de mogelijkheden in de natuurbehoudswetgeving tot het opleggen van beperkingen aan eigenaars of gebruikers, de mogelijkheid tot het sluiten van beheersovereenkomsten en de beperkingen in bepaalde wetgeving zoals ruimtelijke ordeningswetgeving. Op het land zal het internationaal recht doorgaans weinig beperkingen opleggen. Dit kan bijvoorbeeld wel het geval zijn voor het gebruik van een internationale rivier, vastgelegd bij verdrag. In mariene gebieden zullen de mogelijkheden voor het nemen van maatregelen door de kuststaat afhankelijk zijn van het mariene rechtsgebied en het daar geldende internationaal zeerecht. Dit kan zowel mogelijkheden bieden als beperkingen opleggen. Beperkingen kunnen ook voortvloeien uit andere sectorale wetgeving, zoals bijvoorbeeld de EG-visserijwetgeving. Voorts kan zowel het internationaal als het nationaal recht een wettelijke basis vormen voor het nemen van de natuurbehoudsmaatregelen.

De hierna besproken maatregelen worden opgesplitst in twee groepen van maatregelen: enerzijds positieve maatregelen van de overheid door beheer, herstel of natuurontwikkeling (afdeling I), anderzijds negatieve maatregelen door het beperken of verbieden van activiteiten (afdeling II).

I. POSITIEVE BEHEERSMAATREGELEN

1. VERWERVING VAN NATUURGEBIEDEN

1.1. VERWERVING VAN BESCHERMDE GEBIEDEN VERSUS HET OPLEGGEN VAN BEHEERSMAATREGELEN

Het beheer van beschermde gebieden door de overheid kan op verschillende manieren gebeuren[1].

- *De overheid kan een beschermd gebied in eigendom hebben, of op een andere manier er het beheer over hebben* (door huur of als beheerder).
- *In het geval natuurgebieden privé-eigendom zijn, kan de overheid beheersmaatregelen opleggen in de vorm van wetgeving.* In dat geval kan een staat door politiewetten beperkingen gaan opleggen aan de gebruikers voor redenen van natuurbehoud, zoals specifieke beperkingen aan het gebruik van het land. Dit vloeit voort uit de macht van de staat om menselijke activiteiten te regelen in het openbaar belang. Zowel het systeem van de verwerving als het opleggen van politiewetten worden toegepast en doorgaans in combinatie met elkaar. In bepaalde landen wordt iets meer gebruik gemaakt van eigendom van de staat voor het beheer van gebieden. In andere landen, waaronder de meeste Europese landen, zal meer worden gewerkt met regulerende maatregelen.
- *Tenslotte kan ook nog worden gewerkt aan de hand van vrijwillig opgelegde beperkingen*, bijvoorbeeld door vrijwillige beheersovereenkomsten tussen eigenaar of

[1] Zie hierover DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 165 - 175 (1993).

grondgebruiker en de overheid, waarbij de eigenaar (of huurder) het beheer uitoefent volgens de voorwaarden vastgelegd in de overeenkomst.

De overheid zal in het geval van publieke eigendom niet gebonden zijn door bepaalde beperkingen van de subjectieve rechten die verbonden zijn met het privé-eigendomsrecht. De publieke eigendom van natuurgebieden is een krachtig instrument aangezien de overheid, als eigenaar, het recht heeft om de toegang tot het gebied en activiteiten daarin te beperken of te verbieden. De overheid kan er tevens alle beheersmaatregelen nemen die vereist zijn. Niettemin zal wetgeving vereist zijn om het publieke domein te bestemmen voor natuurbehoudsdoeleinden, met uitsluiting van andere functies en om onwettige activiteiten door derde partijen te bestraffen[2]. Een nadeel van het verwerven van gebieden is veelal de hoge kostprijs voor de overheid[3].

Land dat in eigendom is van de staat, kan toebehoren aan de (federale) overheid of aan een gedecentraliseerde overheid (gewesten, provincies, gemeenten). Het kan ook toebehoren aan een publieke instelling. Land dat toebehoort aan de overheid kan publiek domein of privaat domein zijn. Bepaalde delen van het land zullen uit hun aard toebehoren tot het publiek domein, zoals de stranden, de rivieren (althans de bodem ervan). Ook de zeebodem van de territoriale zee kan tot het publiek domein worden gerekend, zoals expliciet het geval is in Nederland en Frankrijk.

Het feit dat natuurgebied in eigendom toebehoort aan de overheid, is nog geen garantie voor een goed beheer. Daartoe zullen eventueel nog andere beheersmaatregelen nodig zijn. Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn om verstruweling in duingebieden tegen te gaan. Veel zal afhangen van welke overheid het gebied in eigendom heeft. In het geval een land toebehoort aan de administratie of een instelling bevoegd voor het natuurbeleid, zal dit doorgaans geen probleem stellen om het land ook te beheren als een natuurgebied. Dit is anders wanneer het land toebehoort aan een instelling of administratie, die niet bezig is met natuurbehoud. In dat geval is het niet altijd even gemakkelijk om deze het land te laten beheren als natuurgebied. De ideale oplossing is om belangrijke natuurgebieden of gebieden met een belangrijke potentiële natuurwaarde, die toebehoren aan een andere instelling, over te maken aan de administratie bevoegd voor natuurbehoud. Er kunnen echter zowel praktische als wettelijke moeilijkheden zijn. De administratie in kwestie zal veelal niet geneigd zijn om eigendommen over te hevelen. Bepaalde gebieden zijn ook uit hun aard niet geschikt om te worden overgeheveld (zoals militaire domeinen of eigendommen langs openbare wegen). In dat geval is het van belang om andere middelen te zoeken om de eigendommen toch te laten beheren als natuurgebied. Een eerste mogelijkheid hierbij is het opleggen van wettelijke bepalingen (zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van natuurreservaten) of het opleggen van beheersmaatregelen. Een andere mogelijkheid is het sluiten van vrijwillige overeenkomsten tussen de desbetreffende administratie met de natuurbehoudsadministratie (of een erkende natuurvereniging), waardoor het beheer van het gebied in handen wordt gegeven van de natuuradministratie of natuurvereniging. De samenwerking tussen de verschillende administraties dient niet noodzakelijk gebaseerd te zijn op specifieke wetgeving maar kan tevens het voorwerp uitmaken van informele overeenkomsten[4].

In het internationaal natuurbehoudsrecht zijn er weinig aanknopingspunten voor een verplichting tot verwerving van beschermde gebieden terug te vinden. De natuurbehoudsverdragen en natuurbehoudsrichtlijnen leggen de verplichting op tot het aanwijzen van beschermde gebieden maar spreken zich niet uit op welke manier dit moet gebeuren. Er is geen verplichting terug te vinden inzake eigendomsverwerving door de overheid van natuurgebieden. Maatregelen inzake verwerving moeten vooral in de nationale

[2] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 165 (1993).
[3] Zie ook infra 1.3.2. inzake duingebieden.
[4] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 167-168 (1993).

natuurbehoudswetgeving worden gezocht. Voor de Belgische kust is in dit verband de wetgeving van het Vlaamse Gewest van belang. Verder wordt een overzicht van deze wetgeving gegeven, om vervolgens in te gaan op de problematiek van verwerving in de kustzone.

In het geval van privé-eigendom beschikt de overheid niet over ruime rechten zoals die bestaan voor de gebieden van de overheid. Privé-eigendom is echter niet in die mate absoluut dat de overheid geen beschermingsmaatregelen in de natuurgebieden zou kunnen treffen. *Subjectieve rechten zijn immers begrensd door de erop toepasselijke objectieve rechtsregels*[5]. Zo zal de eigenaar bijvoorbeeld gebonden zijn door de ruimtelijke ordeningswetgeving en de bestemmingen op de gewestplannen, of de beperkingen die worden opgelegd in de natuurbehoudswetgeving. Een voorbeeld hiervan zijn de beperkingen die worden opgelegd in het gebiedsgericht beleid van het Decreet natuurbehoud (beperkingen die gelden in het VEN en IVON). Een ander voorbeeld is het decretaal bouwverbod dat werd ingevoerd door het Duinendecreet. De mogelijkheden van de overheid voor het nemen van beschermingsmaatregelen in natuurgebieden die niet behoren tot het openbaar domein, zullen dus afhankelijk zijn van de objectieve rechtsregels. De wetgever kan zich zelf daarbij beperkingen opleggen. Een voorbeeld hiervan is art. 9 van het Decreet natuurbehoud. Bepaalde maatregelen in het decreet (de niet-gebiedsgerichte maatregelen, zoals de soortenbescherming en de algemene maatregelen ter bevordering van het natuurbehoud van art. 13, maatregelen inzake de milieukwaliteit en de *standstill*-bepaling van art. 8) kunnen weliswaar beperkingen opleggen, maar geen erfdienstbaarheden die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Ook de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming kan niet worden geregeld (met uitzondering van historisch permanente graslanden in bepaalde bestemmingen op de gewestplannen)[6].

Bij het opleggen van maatregelen kan in bepaalde gevallen compensatie worden voorzien voor het beperken van het gebruik van privé-eigendom. Dit is bijvoorbeeld het geval voor bepaalde dossiers bij het opleggen van het bouwverbod in duingebieden, op grond van het Duinendecreet. Doorgaans zal het opleggen van een bepaalde beperking geen aanleiding geven tot compensatie. Ook indien een zelfde maatregel van toepassing is op alle eigenaars van een bepaald soort gebied of habitattype zal er veelal geen compensatie vereist zijn.

Het opleggen van maatregelen heeft als voordeel dat het doorgaans goedkoper is dan de verwerving van natuurgebieden, alhoewel de verplichting tot het betalen van compensatie ook soms verlammend voor de overheid kan werken. De maatregelen die worden opgelegd aan de eigenaars kunnen worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor een goed natuurbeheer. Het opleggen van maatregelen kan ook toelaten om snel te reageren, om te vermijden dat natuurgebieden verloren zouden gaan[7]. Een voorbeeld hiervan is het Duinendecreet: door het opleggen van een bouwverbod konden de overgebleven duingebieden aan de kust van verdere aantasting worden gevrijwaard. Een nadeel van het systeem van maatregelen is, dat doorgaans geen positieve beheersmaatregelen aan de eigenaars kunnen worden opgelegd. De maatregelen zijn veelal beperkt tot het beperken of verbieden van bepaalde activiteiten. De eigenaars worden niet verplicht tot bijvoorbeeld de aanplant van bomen. Dit laatste wordt wel soms verwezenlijkt door het uitvaardigen van stimulerende maatregelen (zoals subsidiereglementen voor de aanplanting van inheemse soorten). Op de mogelijke beheersmaatregelen die de overheid kan opleggen in de vorm van politiewetten (het beperken en verbieden van activiteiten) wordt ingegaan in 3.

---

[5] DEFOORT, P.-J., *o.c.*, 1286 (1994-1995).
[6] Zie hierover VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., *o.c.*, 5-6 (1998).
[7] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 174 (1993).

1.2. VERWERVING VAN GEBIEDEN IN DE VLAAMSE WETGEVING

In Vlaanderen, waar natuur onder grote druk staat, garandeert de aankoop van natuurgebieden wellicht het best de ontwikkeling, herstel en de instandhouding van een hoogwaardige natuur. Voorwaarde is dan wel dat er een deskundig beheer wordt gevoerd binnen de aangekochte gebieden[8]. Hierbij moet worden onderstreept dat de plannen tot verwerving van natuurgebieden veelal deel uitmaken van een beleidsplanning en niet noodzakelijk in wetgeving zijn ingeschreven.

Bepaalde maatregelen kunnen hierbij wel wettelijk worden vastgelegd, wat een aankoopbeleid kan vergemakkelijken. Een mogelijke maatregel is het uitoefenen van het *voorkooprecht voor de overheid.* Een dergelijk voorkooprecht wordt voorzien in het Decreet natuurbehoud[9] en de uitvoeringsbesluiten[10] hierbij. Dit recht van voorkoop wordt voorzien voor het Vlaamse Gewest en voor de erkende terreinbeherende natuurverenigingen. Het recht van voorkoop kan slechts worden uitgeoefend in de door het decreet opgesomde gebieden, zoals bijvoorbeeld het VEN, de natuurreservaten en hun uitbreidingsperimeter en binnen de natuurinrichtingsprojecten. Het voorkooprecht van het Vlaamse Gewest heeft steeds voorrang ten opzichte van het voorkooprecht van de verenigingen.

Een andere mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten is de *onteigening ten algemenen nutte*[11]. In het decreet is ook de mogelijkheid voorzien van een *vrijwillige grondruil*[12]. Het Vlaamse Gewest kan ook worden *verplicht tot de aankoop* van gronden die als gevolg van de aanduiding ervan in het Vlaams Ecologisch Netwerk, een ernstige waardevermindering ondergaan of waarvan de leefbaarheid van de Vlaamse bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt[13].

Naast de eigendom van natuurgebieden door de overheid, moet hier ook nog worden gewezen op het belang van verwerving van natuurgebieden door (erkende) natuurverenigingen. Zeker in Vlaanderen mag dit niet worden onderschat. Dit wordt aangetoond door de cijfers van de verwerving van natuurgebieden door de Vlaamse overheid en de erkende terreinverwervende natuurverenigingen, waaruit blijkt dat de erkende terreinbeherende verenigingen gezamenlijk meer terreinen aankopen dan de Afdeling natuur van AMINAL[14]. De overheid kan bijdragen tot de aankoop door natuurverenigingen door het *subsidiëren* van de aankoop van gebieden, met het oog op de oprichting van een natuurreservaat door erkende terreinbeherende natuurverenigingen[15].

---

[8] DECLEER, K. en DE BELDER, W., *o.c.*, 142 (1999).

[9] Art. 37-40, Decreet natuurbehoud.

[10] Zie Hoofdstuk III van het B.Vl.Reg. van 23 juli 1998. Zie ook de de besluiten tot vaststelling van de perimeters van de Vlaamse en erkende natuurreservaten, waarbinnen het het recht van voorkoop kan worden uitgeoefend: MB van 29 juni 1999 houdende de vastelling van de uitbreidingszones van de Vlaamse Reservaten als bedoeld in het decreet van 21 oktober op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu; MB van 29 juni 1999 houdende de vastelling van de uitbreidingszones van de erkende reservaten als bedoeld in het decreet van 21 oktober op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 14 augustus 1999; MB van 3 september 1999 houdende de vastelling van de uitbreidingszones van de erkende reservaten als bedoeld in het decreet van 21 oktober op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 17 september 1999.

[11] Art. 41, § 1, Decreet natuurbehoud.

[12] Art. 41, § 2, Decreet natuurbehoud.

[13] Art. 42, Decreet natuurbehoud.

[14] DECLEER, K. en DEBELDER, W., *o.c.*, 151 (1999).

[15] Art. 44, Decreet natuurbehoud. De erkenning van terreinbeherende natuurverenigingen en de subsidiëring werden uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit van 29 juni 1999. Er zijn momenteel vier erkende terreinbeherende verenigingen (Natuurreservaten vzw, De Wielewaal Natuurvereniging vzw, Stichting Limburgs Landschap vzw en Durme vzw). Aan deze vier verenigingen werd in 1998 bijna 200 miljoen frank aankoopsubsidie uitgekeerd (DE COSTER, M. (Red.), *Natuur daar zorgen wij voor*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, afdeling Natuur, 1999, (50p.), 31).

In het decreet zijn dus voor de overheid weliswaar middelen voorzien om de verwerving van natuurgebieden te verwezenlijken, maar worden geen concrete verplichtingen opgelegd (wat wel het geval is met de afbakening van het ecologisch netwerk, waarvoor een kwantitatieve verplichting aan de overheid wordt opgelegd). Niettemin wordt de verwerving van natuurgebieden in het beleid vooropgesteld[16]. Het aankoopritme, in het bijzonder van de Vlaamse overheid, was de voorbije jaren echter te laag. Oorzaken hiervoor zijn de moeilijke procedure en de beperkte middelen[17].

1.3. VERWERVING VAN GEBIEDEN IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

1.3.1. VERWERVING VAN ZEEGEBIEDEN

In het mariene milieu komt eigendomsverwerving niet aan bod. Vanuit het internationaal recht is de notie eigendom in het mariene milieu niet van toepassing en zijn de mogelijkheden voor de kuststaat om beheersmaatregelen te nemen, gekoppeld aan de notie van de soevereiniteit of soevereine rechten. Uit hoofdstuk 4 bleek dat in sommige landen bepaalde delen van de zee (of althans van de zeebodem) tot het publiek domein behoren. Bepaalde auteurs beschouwen de territoriale zee als *res communes* (met inbegrip van de zeebodem). Anderen (in het bijzonder de Belgische rechtspraak) beschouwen de territoriale zee niet als deel van het grondgebied van de staat[18]. Ongeacht het statuut dat aan de zee wordt toegekend, is dit voor de problematiek van de verwerving niet relevant. In het geval het wordt beschouwd als publiek domein is het eigendom van de overheid en kan zij ongehinderd maatregelen nemen, verbonden aan haar rechten als eigenaar. Het gebruik van het openbaar domein wordt geregeld door wetgeving. Als het wordt beschouwd als *res communes* wordt dit geregeld door politiewetten. *In ieder geval moeten dus beheersmaatregelen worden opgelegd in de vorm van wetgeving.* Verwerving komt dan ook niet ter sprake in de Wet ter bescherming van het mariene milieu.

1.3.2. VERWERVING VAN DUINGEBIEDEN

Voor het landgedeelte van de kustzone kan het verwerven van gebieden uiteraard wel van belang zijn. Er werd reeds gewezen op de problemen inzake verwerving van natuurgebieden door de Vlaamse overheid. Deze problemen gelden voor heel Vlaanderen en zijn ook van toepassing op de kust. *De problematiek van de verwerving van natuurgebieden aan de kust, in casu duingebieden, stelt zich zo mogelijk nog scherper dan in de rest van het land.* De duinen zijn weliswaar beschermd op grond van de gewestplanbestemmingen of door het ingevoerde bouwverbod op grond van het Duinendecreet, maar zijn nog voor een groot deel in handen van privé-eigenaars (2.100 ha of 55% is privé-eigendom[19]). Deze voeren veelal geen aangepast beheer waardoor de kwaliteit van de beschermde duingebieden, ondanks de bescherming, blijft achteruitgaan. Oorzaken hiervoor zijn verstruweling, de aanwezigheid

---

[16] In het MINA-plan 1997-2001 wordt voor de overheid en de particuliere natuurbeheerders gestreefd naar een gezamenlijk aankoopritme van 1.600 ha per jaar. Voorrang wordt hierbij gegeven aan terreinen binnen de natuurlijke structuur (het Vlaams Ecologisch Netwerk en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk) en de bosstructuur, waarvan de houdbaarheid in het gedrang komt of waarin een actieve inrichting en/of intern beheer noodzakelijk zijn. Als actiepunt in het MINA-plan wordt de aankoop van minimaal 10.000 ha natuur- en bosgebied voorzien tegen eind 2001. Op langere termijn, tegen 2007, wordt gestreefd naar de uitbouw van 50.000 ha natuurreservaat via verwerving, huur of inbeheerneming door de overheid en terreinbeherende verenigingen (cf. Actie 108, *Mina-plan 2, Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, 134).

[17] Tussen 1992 en 1995 lag het verwervingsritme op ongeveer 860 ha per jaar waarvan iets minder dan de helft door de overheid en iets meer dan de helft door de terreinbeherende verenigingen (*Milieujaarprogramma 1998*, 141). Inmiddels is het aankoopritme gestegen (tot 1.400 ha in 1997). Om de vooropgestelde aankoop van 10.000 ha tegen 2001 te halen, zullen extra financiële middelen vereist zijn (*Milieujaarprogramma 1999*, 188-189). Van de bestaande natuurreservaten (Vlaamse reservaten, bosreservaten en private (al dan niet erkende) reservaten, met een totale oppervlakte van 14.976 ha (cijfers voor 1998) is slechts een deel (8.159 ha) in eigendom. De overige reservaten worden gehuurd of worden beheerd (DECLEER, K. en DEBELDER, W., *o.c.*, 151 (1999)).

[18] Zie hierover hoofdstuk 4.

[19] PROVOOST, S., *o.c.*, 116 (1999).

van exoten, verdroging en eutrofiëring. Bovendien blijven verschillende activiteiten, ondanks het opgelegde bouwverbod, bestaan. Alleen een bouwverbod is ook niet voldoende om alle schadelijke activiteiten tegen te gaan en zo een verdere degradatie van de duingebieden te vermijden (b.v. bepaalde actieve vormen van recreatie, zoals motorcross en mountainbike). Een garantie voor een efficiënte bescherming is de systematische verwerving van de duingebieden door de overheid, die een aangepast natuurtechnisch beheer gaat voeren. Het is maar door de verwerving en een verantwoord natuurbeheer dat maatschappelijke valorisatie van de beschermingsmaatregelen van de gewestplannen en het Duinendecreet kunnen worden verwezenlijkt. Pas dan kunnen duingebieden hun diverse maatschappelijke functies (zeewering, bepaalde vormen van recreatie) vervullen. De verwerving van de duingebieden als garantie voor een efficiënt beheer werd zowel bepleit in de Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust[20] als in het Natuurrapport 1999[21]. In opdracht van de Afdeling natuur werd een *verwervingsplan voor de Vlaamse kustduinen* opgesteld, waarin de prioriteiten worden gesteld voor een aankoopbeleid[22]. De systematische verwerving van overblijvende duingebieden en de duin-polderovergangszones door de overheid of door natuurverenigingen werd ook voorgesteld in het 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer van 1999 van Natuurreservaten vzw[23].

De aankoop van de duingebieden wordt echter bemoeilijkt door de hoge prijzen die gelden aan de kust. Als gevolg van de ruimtelijke versnippering aan de kust palen bovendien veel gronden aan uitgeruste wegen, waardoor de marktprijzen een veelvoud bedragen van niet-ontsloten gronden. Door de toeristische aantrekkingskracht van de kust zijn de prijzen bijzonder hoog en hoger dan in andere streken van Vlaanderen. Dit heeft ook grondspeculatie tot gevolg: veel eigenaars gaan er nog steeds vanuit dat de bescherming van de duingebieden zal worden opgeheven en zijn dan ook weinig bereid tot het verkopen van hun gronden aan de overheid. *Om dit probleem te verhelpen, werd het idee uitgewerkt van een speciaal noodfonds, bestemd voor de verwerving van duingebieden door de overheid.* Dit wordt verantwoord omdat het gebruik van de gewone middelen voor de aankoop van de natuurgebieden, als gevolg van de hoge prijzen aan de kust, een te zware belasting betekent voor het totale budget en daardoor de aankoop van andere gebieden in Vlaanderen in het gedrang zou brengen.

Als voorbeeld in het buitenland kan worden verwezen naar het Franse aankoopbeleid in de kustzone. De Conservatoire de l'espace littoral et des rivages laccustres (Beheerder van de kustzone en oevers van meren) is één van de instellingen die werd opgericht in het kader van een meer gedecentraliseerde administratie. De Conservatoire is een parastatale instelling, opgericht in 1975[24] om de kust- en oeverzones te beschermen door het aankopen van waardevolle natuurterreinen. De Conservatoire kan land verwerven door aankoop, maar heeft tevens de bevoegdheid om land te onteigenen. De Conservatoire heeft tot nu toe reeds 58.000 ha aangekocht, verdeeld over 420 terreinen. Het gaat over een totale lengte van 780 km. In de Région Nord - Pas de Calais werden reeds 2.500 ha aangekocht over een lengte van 45 km (dit is 30% van de kustlijn). De middelen voor de aankoop van de terreinen bestaan uit een jaarlijkse dotatie van de staat, alsook voorschotten en toelagen van de staat, lokale verenigingen en personen. Het beheer van de natuurterreinen die werden aangekocht door de Conservatoire wordt uitgevoerd door regionale of lokale besturen of door natuurverenigingen. De Conservatoire wordt beheerd door een Raad, waarvan de helft bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid en experts en de andere helft uit vertegenwoordigers van het Franse parlement en van lokale overheden. Eenmaal een

[20] PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *o.c.*, 126 (1996).
[21] PROVOOST, S., *o.c.*, 116 (1999).
[22] DE LOOSE, L., VAN ELSACKER, C. en VERHEYEN, R.F., *Een verwervinsgplan voor de Vlaamse kustduinen en aangrenzende gebieden*, Wilrijk, Groep Toegepaste Ecologie, UIA, 1996, 109 p. + kaarten.
[23] Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *Natuurbehoud aan de kust: tussen wal en schip, 10-puntenprogramma voor een geïntegreerd kustzonebeheer*, Oostende, 7 mei 1999, eis 1.
[24] Wet van 10 juli 1975, ingevoegd als Hoofdstuk III, Titel IV, Boek II van de Code Rural.

gebied is aangekocht door de Conservatoire kan het niet meer worden verkocht. De Conservatoire zorgt voor het herstel van de aangekochte sites en verzekert de wetenschappelijke opvolging ervan. Er waren in 1999 130 natuurwachters actief die de sites bewaken[25].

De oprichting van een specifiek duinenfonds voor de Belgische kust werd bepleit op een symposium van de Kustwerkgroep van Natuurreservaten vzw in 1997[26]. Het werd ook opgenomen als eis in het 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer van 1999. Nadien werden ook parlementaire initiatieven uitgewerkt[27]. Het voordeel van een apart fonds in de plaats van een post op de begroting van leefmilieu is dat ook andere instanties, zoals andere gewestelijke overheden, maar ook provincies, gemeenten en particulieren kunnen bijdragen tot het fonds. Dit wordt verantwoord door het feit dat de duinen niet alleen van belang zijn voor het natuurbehoud maar ook een functie vervullen op het vlak van kustverdediging (als natuurlijke zeewering), als bron voor watervoorziening en als aantrekkingskracht voor het toerisme. Ook de mogelijkheid tot overheveling van de fondsen naar de volgende jaren, kan voor een eigen aangroei en opbouw van het fonds zorgen. In het geval van een begrotingspost wordt het niet-opgebruikte bedrag niet overgeheveld naar het volgende jaar.

In de beslissing van de Vlaamse regering van 3 februari 1998 werd niet geopteerd voor een apart duinenfonds, maar werd een post voorzien op de leefmilieubegroting (MINA-fonds). Het bedrag voor deze post is afkomstig van post 3.18 van het MINA-fonds (25 miljoen). Deze post was voordien bestemd voor de verplichte terugkoop van duingebieden van privé-eigenaars, voorzien in het Duinendecreet[28]. De eisen tot deze verplichte terugkoop moesten ingediend zijn binnen de twee jaar na de laatste definitieve beschermingsbesluiten (oktober 1995). De laatste eisen konden worden ingediend in oktober 1997. De nieuwe post op het MINA-fonds moet worden aangevuld met financiën van het regulier aankoopbeleid van natuur- en bosgebieden naar rata van 35 à 45 miljoen of van interne compensaties of besparingen binnen de begroting leefmilieu (totaal van 70 miljoen) en met een gelijkwaardige inbreng van de begroting van openbare werken. Deze overdracht is echter nog niet gebeurd. Het was ook de bedoeling om een oplossing te zoeken voor de overdracht van de niet-opgebruikte fondsen, zodat deze konden worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar en zodat een eigen opbouw van middelen kon worden voorzien. Dit is echter nog niet gebeurd. Ook zal worden onderzocht in hoever de inbreng door andere overheden aan het MINA-fonds mogelijk is.

---

[25] DE COSTER, M., "Natuurbescherming met de Franse slag", *Natuurreservaten* 18-19 (1995); DERUY, L., "France" in BREALEY, M., (Ed.), *Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, Den Haag, International Business Publishing, 1993, (167-176), 171; http://www.conservatoire-du-littoral.fr.; http://www.environnement.gouv.fr./minist/etapub.htm#Conservatoire.

[26] Symposium "Een aankoopbeleid voor de kustduinen", Oostende, 19 april 1997 en meer bepaald de voorstellen van de Kustwerkgroep van Natuurreservaten vzw en WWF "Voor een Vlaamse Conservatoire du Littoral".

[27] Zo werden twee voorstellen van decreet ingediend: het voorstel Vera Dua en Johan Sauwens (Voorstel van decreet van mevrouw Vera Dua en de heer Johan Sauwens houdende wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, wat de bescherming van de kustduinen betreft, *Parl. St.* Vl. R. 1996- 97, Nr. 674) en het voorstel Jacky Maes en André Van Nieuwenkerke (Voorstel van decreet van de heren Jacky Maes en André Van Nieuwenkerke houdende oprichting van een verwervingsinstrument voor de maritieme duinen, *Parl. St.* Vl.R. 1997-98, Nr. 760). Beide voorstellen voorzien in de oprichting van een afzonderlijk duinenfonds. De financieringsbronnen van een dergelijk duinenfonds zijn niet enkel afkomstig van leefmilieu, maar ook van andere overheidssectoren en particulieren. De mogelijkheid tot overdracht van het saldo naar het volgende begrotingsjaar wordt voorzien. Ook een voorkooprecht wordt ingesteld. In het voorstel Maes en Van Nieuwenkerke wordt een automatisch recht van voorkoop voorzien in alle door de gewestplannen en het duinendecreet beschermde duingebieden. In het voorstel van Maes en Nieuwenkerke wordt ook een specifieke onteigeningsprocedure voorzien, waardoor bij de schatting van het goed rekening moet worden gehouden met de waardevermindering van de gronden door de gewijzigde bestemming.

[28] Art. 54 van de Wet op het natuurbehoud, ingevoerd door het duinendecreet.

Voorts moet de verwerving van de duingebieden gebeuren via het Decreet natuurbehoud, meer bepaald door het recht van voorkoop. Het recht van voorkoop kan door de overheid alleen worden uitgeoefend binnen het VEN, de natuurreservaten en hun perimeter, binnen de perimeter van groen- en bosgebieden gelegen binnen het IVON en in de afbakening van een natuurinrichtingsproject. In het VEN kunnen echter alleen de beschermde duingebieden (336 ha) worden opgenomen en *niet* de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden (769 ha). Dit betekent dat het voorkooprecht in deze gebieden niet geldt. Daarvoor zouden eerst groene gewestplanherzieningen nodig zijn, of een omvorming van voor het duingebied belangrijk landbouwgebied naar beschermd duingebied, vooraleer deze gebieden kunnen worden opgenomen in het VEN, en waarin het voorkooprecht kan worden uitgeoefend. Het recht van voorkoop zou moeten gelden in alle planologisch beschermde duingebieden (gebieden beschermd op grond van de gewestplannen en de door het Duinendecreet beschermde duingebieden).

Ook de onteigening ten algemenen nutte kan worden ingezet voor de verwerving van duingebieden ten behoeve van het natuurbeleid op grond van art. 41, § 1 van het Decreet natuurbehoud. Bij de onteigening is er echter een probleem van de schattingsmethoden van het aankoopcomité van het Ministerie van Financiën. Door het aankoopcomité wordt gebruik gemaakt van art. 72, § 1 van het Decreet ruimtelijke ordening[29], waarin wordt bepaald dat met waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan geen rekening wordt gehouden, voor zover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan[30]. Door art. 72 toe te passen wordt bij de waardebepaling van de onteigeningsvergoeding geen rekening gehouden met de bestemming van het gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit heeft tot gevolg dat als er een goed moet worden onteigend dat is gelegen binnen natuurgebied, er geen rekening wordt gehouden met de bestemming als natuurgebied, maar er wordt uitgegaan van de normale waarde van het goed, bijvoorbeeld als bouwgrond. Voor de overheid die tot onteigening overgaat omwille van natuurbehoudsdoeleinden bemoeilijkt dit financieel haar beleid.

De stelling die wordt ingenomen door het aankoopcomité wordt echter betwist. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in geval van een onteigening op grond van art. 41 van het Decreet natuurbehoud, art. 72 van het Decreet ruimtelijke ordening niet van toepassing is. In deze visie moet rekening worden gehouden met de bestemming van het gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan (wat in casu veelal om natuurgebied zal gaan). Art 72 geldt enkel in het geval er een onteigening is om een gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan te verwezenlijken. Bij een onteigening ten algemenen nutte omwille van een andere reden, of op basis van een andere rechtsgrond (zoals op grond van de natuurbehoudswetgeving) geldt dit artikel niet. Argumenten om deze stelling te ondersteunen, kunnen onder meer worden geput uit art. 69, § 1 van het Decreet ruimtelijke ordening, waarin wordt gesteld dat de verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, door onteigening ten algemene nutte tot stand kan worden gebracht. Daaruit kan worden afgeleid dat art. 72 van het Decreet ruimtelijk ordening enkel betrekking heeft op de onteigeningen die worden uitgevoerd op grond van art. 69. Deze visie wordt ondersteund door rechtspraak van het Hof van Cassatie, waarin werd gesteld dat in geval van onteigening ter verwezenlijking van het plan van aanleg het verboden is rekening te houden met de waardevermeerdering of -vermindering van het plan. Er moet daarentegen wel rekening worden gehouden met het plan van aanleg indien de onteigening los staat van de

[29] Dit artikel is een voorzetting van het vroegere art. 29 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (het vroegere art. 31 van de Wet op de ruimtelijke ordening), dat stelt dat bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel er geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van de plannen van aanleg.
[30] Art. 72, § 1, nieuwe Decreet ruimtelijke ordening.

verwezenlijking van het plan[31]. Wanneer een onteigening wordt uitgevoerd ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan is echter een feitenkwestie. Het feit dat een andere rechtsgrond (het Decreet natuurbehoud) aan de grondslag ligt van de onteigening zal een belangrijke indicatie zijn. De onteigening die gebeurt in uitvoering van het Decreet natuurbehoud, wordt doorgaans ingezet met het oog op de verwerving van het gebied om het nadien te beheren als natuurgebied. De verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan heeft een andere finaliteit. De aanwijzing als natuurgebied op het ruimtelijk uitvoeringsplan biedt een passieve bescherming. Deze laatste visie wordt ook bevestigd in een antwoord op een parlementaire vraag, waarin wordt gesteld dat de aanwending van (het toenmalige) art. 31 van de Wet op de ruimtelijke ordening door het Ministerie van Financiën ten onrechte wordt aangewend in het geval het gaat om een onteigening ter uitvoering van de Wet op het natuurbehoud met het oog op het oprichten van een natuurreservaat[32].

2. BEHEERSPLANNING

2.1. OMSCHRIJVING

Beheersplannen zijn regulerende instrumenten voor het beheer van beschermde gebieden. *In deze plannen worden beheersdoelstellingen, gebaseerd op wetenschappelijke gegevens, gecombineerd met regulerende maatregelen die gericht zijn op het bereiken van deze doelstellingen.* Het vastleggen van de doelstellingen voor het beheer van een beschermd gebied is de meest kritieke fase in het proces van beheersplanning[33]. Eenmaal de doelstellingen duidelijk zijn vastgelegd en haalbaar zijn, zouden de beheersmaatregelen daar logisch moeten uit volgen. Indien de doelstellingen technisch niet haalbaar zijn, bijvoorbeeld omdat een gebied niet geschikt is voor het overleven van een sleutelsoort, dan is het verdere proces van beheersplanning niet zinvol.

Doorgaans worden algemene doelstellingen voor het beheer van een beschermd gebied voorzien in de wetgeving. Zo wordt in de Wet ter bescherming van het mariene milieu gesteld dat integrale mariene reservaten worden ingesteld met het doel er de natuurlijke verschijnselen naar eigen wetten te laten evolueren[34]. Voor de gerichte mariene reservaten moet een aangepast beheer de bestaande toestand trachten te behouden of te herstellen in een staat die hun ecologische functie hen toewijst[35]. Een ander voorbeeld zijn de speciale beschermingszones of zones voor natuurbehoud die zijn bestemd voor de instandhouding van zekere mariene habitats of bijzondere soorten[36]. Het Vlaams Decreet natuurbehoud stelt dat de Vlaamse regering terreinen die van belang zijn voor het behoud en ontwikkeling van de natuur of voor het behoud en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu kan aanwijzen of erkennen als natuurreservaat. In de natuurreservaten wordt via een aangepast beheer een natuurstreefbeeld behouden of ontwikkeld[37]. Dit zijn echter algemene doelstellingen. *In een beheersplan kan het van belang zijn om de specifieke doelstellingen voor het desbetreffende gebied te formuleren.*

In de beheersplannen kunnen verschillende beheersmaatregelen worden opgenomen zoals het instellen van zones in het beschermd gebied, het omvatten van specifieke reguleringen voor elke zone of voor de verschillende activiteiten, zoals het opleggen van

---

[31] Cass. 20 september 1979, *Arr. Cass.* 82 (1979); nadien bevestigd in de rechtspraak onder meer door Cass. 3 maart 1983, *RW* 1807 (1983-84).
[32] Zie hierover ook de parlementaire vraag: *Vr. en Antw.* Vl.R. 1993, 28 juni 1993, 16 (Vr. nr. 281 VANDE LANOTTE).
[33] Zie hierover KENCHINGTON, R. en KELLEHER, G., "Making a Management Plan" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and Techniques for Management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, (85-102), 86-88.
[34] Art. 7, § 2, a, Wet mariene milieu.
[35] Art. 7, § 2, b, Wet mariene milieu.
[36] Art. 7, § 2, c, Wet mariene milieu.
[37] Art. 32, Decreet natuurbehoud.

verbodsbepalingen, het beperken van activiteiten, maatregelen inzake de constructie van bepaalde noodzakelijke infrastructuur en het herstel van gedegradeerde habitats[38]. Deze maatregelen komen verder aan bod. Hierna wordt enkel ingegaan op de verplichting in de wetgeving tot het opmaken van een beheersplan.

De term *beheersplan* kan ruim worden gezien en een instrument zijn dat het aanwijzen en afbakenen van een beschermd gebied omvat, alsook alle daarin geldende voorschriften. Het aanwijzen van beschermde gebieden kan echter reeds gebeuren door middel van wetten en vooral door de uitvoeringsbesluiten hierbij. Het hele proces van het aanwijzen van gebieden, gebaseerd op wetenschappelijke gegevens, gevolgd door eventuele publieke inspraakrondes maakt dan deel uit van het wetgevend instrumentarium. Het beheersplan is daar alleen een onderdeel van. Zowel in de Wet ter bescherming van het mariene milieu als in het Decreet natuurbehoud worden de beschermde gebieden ingesteld krachtens uitvoeringsbesluiten en niet in een beheersplan. Bovendien zijn veelal al maatregelen en verbodsbepalingen opgenomen in de wet zelf, net zoals de doelstellingen voor de beschermde gebieden. In dat geval zal een beheersplan een beperktere betekenis hebben en dienen ter uitvoering van de wetgeving. Het beheersplan omvat in dat geval doorgaans de meer gedetailleerde beheersmaatregelen en de uitzonderingsbepalingen, ten behoeve van natuurbehoud en -beheer op de algemene verbodsbepalingen.

Alhoewel er geen algemene regel is, kunnen in een beheersplan volgende elementen voorkomen[39]:

- de doelstellingen voor het gehele gebied;
- een definitie van het gebied (de formeel vastgelegde grenzen en een geografische omschrijving ervan);
- een omschrijving van de natuurlijke rijkdommen van het gebied;
- een omschrijving van het gebruik van het gebied;
- een omschrijving van het bestaande wettelijke en administratief kader voor activiteiten zoals visserij en scheepvaart;
- analyse van de beperkingen en mogelijkheden voor activiteiten binnen het gebied;
- opsomming van de belangrijkste bedreigingen voor het behoud en beheer van het gebied;
- opsomming van de interdepartementale samenwerking inzake het beheer van het gebied;
- vermelding van de grenzen, doelstellingen en voorwaarden voor gebruik van de verschillende zones van het gebied;
- het voorzien van reguleringen gericht op het respecteren van de ingestelde grenzen en opgelegde voorwaarden voor gebruik;
- noodzakelijke voorzieningen voor het aanwijzen en beheren van het gebied (dit omvat bijvoorbeeld het vereiste personeel, budget, infrastructuur, monitoring, herstelmaatregelen, toezicht, handhaving).

2.2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE BEHEERSPLANNING

Voor de Noordzee zijn er geen bepalingen inzake beheersplanning terug te vinden. Voor *bepaalde andere mariene regio's* is dit wel het geval. Het Protocol van Genève van 1982 inzake beschermde gebieden in de Middellandse Zee maakt melding van de organisatie van een plannings- en beheerssysteem[40]. Dit is een mogelijke maatregel voor de verdragspartijen en is geen verplichting. Een zelfde bepaling is terug te vinden in het Nairobi-Protocol inzake de beschermde gebieden van de Oost-Afrikaanse regio van 1985[41]. Het Protocol van

[38] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 194 (1993).
[39] Zie KENCHINGTON, R., *o.c.*, 84-85 (1990); KENCHINGTON, R. en KELLEHER, G., *o.c.*, 92-93 (1995).
[40] Art. 7, a, Genève-Protocol.
[41] Art. 10, a, Nairobi-Protocol.

Barcelona van 1995 voor de Middellandse Zee voorziet expliciet in een verplichting voor het opstellen van een beheersplan. Luidens art. 7 dienen de verdragspartijen maatregelen aan te nemen inzake planning, beheer, toezicht en monitoring. Deze maatregelen omvatten voor elk speciaal beschermd gebied het opstellen van een beheersplan dat het wettelijk en institutioneel kader en de beheers- en beschermingsmaatregelen die van toepassing zijn, weergeeft[42]. Een zelfde verplichting als in het Barcelona-Protocol was ook reeds voorzien in het Kingston-Protocol van 1990 inzake de speciaal beschermde gebieden voor de Caribische regio[43]. Voor de Baltische Zee wordt in HELCOM-Aanbeveling 15/5 van 1994 aan de verdragspartijen aanbevolen om voor elke beschermd gebied in de Baltische Zee een beheersplan uit te werken, met het oog op het natuurbehoud en het duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen. Deze beheersplannen moeten alle mogelijke schadelijke activiteiten behandelen. Een monitoringprogramma moet deel uitmaken van de beheersplannen.

Uitgebreide verplichtingen inzake beheersplanning zijn terug te vinden in Bijlage V inzake bescherming en beheer van gebieden bij het Protocol betreffende milieubescherming van 1991 bij het Antarctica-Verdrag. Een *beheersplan* wordt omschreven als een plan tot beheer van de activiteiten en ter bescherming van de speciale waarde(n) in een speciaal beschermd Antarctisch gebied of een speciaal beheerd Antarctisch gebied[44]. In deze gebieden worden activiteiten verboden, aan beperkingen onderworpen of beheerd in overeenstemming met de aangenomen beheersplannen[45]. Het indienen van een ontwerp-beheersplan is zelfs voorwaarde voor het aanwijzen van een beschermd gebied: een gebied kan worden voorgedragen voor aanwijzing als speciaal beschermd of beheerd gebied door een ontwerp-beheersplan in te dienen bij de consultatieve vergadering van het Antarctica-Verdrag[46]. De ontwerp-beheersplannen kunnen slechts door de consultatieve vergadering worden goedgekeurd na advies van de Commissie voor milieubescherming. Het beheersplan wordt geacht te zijn goedgekeurd 90 dagen na de sluiting van de vergadering. Ten minste eens in de vijf jaar moet een beheersplan worden getoetst. Het dient zo nodig te worden bijgewerkt. Beheersplannen kunnen worden gewijzigd of ingetrokken[47]. Het protocol omvat ook een omschrijving met welke elementen moeten worden opgenomen in een ontwerp-beheersplan[48].

In het internationaal recht, van toepassing op het land, zijn er weinig bepalingen inzake beheersplanning terug te vinden. Een uitzondering is de verplichting die wordt voorzien in de Habitatrichtlijn: de lidstaten moeten voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen: deze behelzen zo nodig specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen[49].

---

[42] Art. 7, § 1 en § 2, a, Barcelona-Protocol.
[43] Art. 7, § 2, b, Kingston-Protocol.
[44] Art. 1, c, Protocol milieubescherming Antarctica.
[45] Art. 2, Protocol milieubescherming Antarctica.
[46] Art. 5 § 1, Protocol milieubescherming Antarctica.
[47] Art. 6, Protocol milieubescherming Antarctica.
[48] Dit zijn, indien van toepassing: een omschrijving van de waarde(n) waarvoor speciale bescherming of beheer is vereist; een uiteenzetting van de doelstellingen van het beheersplan met betrekking tot de bescherming of het beheer van die waarden; beheersactiviteiten die zullen worden ondernomen ter bescherming van die waarden; eventueel een tijdvak waarvoor de aanwijzing geldt; een omschrijving van het gebied (geografische coördinaten, toegang tot het gebied enz.); de aanduiding van zones binnen het gebied waarin bepaalde activiteiten moeten worden verboden, onderworpen aan beperkingen of beheerd met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen; kaarten en foto's die de grens van het gebied ten opzichte van omringende landschapselementen en kenmerkende landschapselementen binnen het gebied laten zien; ondersteunende documentatie; voor een speciaal beschermd gebied, de omschrijving van de voorwaarden waaronder door de bevoegde autoriteit vergunningen kunnen worden afgegeven betreffende de activiteiten die verder worden opgesomd (b.v. vergunningen inzake het onttrekken van inheemse dieren of planten aan hun populatie); voor een speciaal beheerd gebied, een gedragscode betreffende de elementen die verder worden opgesomd; bepalingen inzake de omstandigheden waarin de partijen dienen te trachten informatie uit te wisselen voorafgaand aan de activiteiten die zij van plan zijn te verrichten (art. 5, § 3, Protocol milieubescherming Antarctica).
[49] Art. 6, § 1, Habitatrichtlijn.

2.3. BEHEERSPLANNING IN HET NATIONAAL RECHT

Voor het mariene milieu wordt in de Wet ter bescherming van het mariene milieu niet expliciet de verplichting opgenomen om een beheersplan op te maken. Wel moeten voor ieder gericht marien reservaat behouds-, beheers-, herstel-, of natuurontwikkelingsmaatregelen worden genomen en maatregelen inzake natuureducatie. De behouds-, en beheersmaatregelen worden vastgelegd bij koninklijk besluit. Luidens de Memorie van Toelichting bij de wet worden deze maatregelen normaal gezien vervat in een beheersplan[50]. Er wordt voor de gerichte reservaten een beheerscommissie ingesteld, die is belast met het uitvoeren van de beheers- en instandhoudingsmaatregelen[51]. Het was wellicht meer flexibel geweest om de beheerscommissie te belasten met het opstellen van een beheersplan. In de praktijk kan het beheersplan worden opgesteld door de beheerscommissie en worden bevestigd in een koninklijk besluit. Er zijn nog geen mariene reservaten ingesteld. De praktijk zal moeten uitwijzen of de procedure voorzien in de wet werkbaar blijkt om een degelijke beheersplanning uit te voeren.

De beheersmaatregelen die worden vastgelegd voor elk gericht marien reservaat vullen de maatregelen aan die reeds gelden voor alle reservaten: dit zijn de verbodsbepalingen die worden vastgelegd in art. 8 van de wet. Dit zijn uiteraard ook beheersmaatregelen. In het beheersplan zullen aanvullende maatregelen worden vastgelegd. Om een zicht te krijgen op het geheel van de geldende maatregelen in de gerichte mariene reservaten zullen dus de diverse uitvoeringsbesluiten moeten worden geraadpleegd.

In het landgedeelte van de kustzone geldt het Decreet natuurbehoud en de daarin vervatte bepalingen inzake beheersplanning. Een eerste soort beheersplan dat wordt voorzien in het Decreet natuurbehoud zijn de *natuurrichtplannen*. Voor de volgende gebiedscategorieën moet een natuurrichtplan worden opgesteld: voor elk gebied van het VEN[52], voor elk gebied dat behoort tot het IVON, alsook voor elk gebied gelegen binnen de perimeter van gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale verdragen of richtlijnen. Deze verplichting geldt dus voor Ramsar-gebieden, Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden. Een natuurrichtplan wordt opgesteld door de administratie bevoegd voor het natuurbehoud of een door de Vlaamse regering erkende instelling[53].

Het Decreet natuurbehoud kent nog een tweede categorie van beheersplannen, de *beheersplannen voor de natuurreservaten*. Voor elk natuurreservaat ingesteld krachtens het decreet wordt een beheersplan opgesteld. Het beheersplan vermeldt de maatregelen die worden getroffen voor het beheer en de inrichting van het gebied. Daarbij kan voor redenen van natuurbehoud en natuureducatie worden afgeweken van de voorschriften van het decreet, in het bijzonder van de verbodsbepalingen van art. 35. In het beheersplan worden de bepalingen inzake het recreatieve en educatieve medegebruik opgenomen, in zoverre dit gebruik inpasbaar is in de doelstelling van het natuurreservaat[54]. Voor elk Vlaams natuurreservaat wordt door de regering een ambtenaar van de administratie bevoegd voor

---

[50] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.

[51] Art. 9, § 2, Wet mariene milieu.

[52] Inzake de natuurrichtplannen voor de gebieden van het VEN worden nog verdere specificaties opgenomen (cf. art. 25, § 2 voor de GEN en art. 26, § 2 voor de GENO). Zo kan het natuurrichtplan een ontheffing bevatten van de verbodsbepalingen die gelden in het VEN (cf. verbodsbepalingen van art. 25, § 3, 2° voor de GEN en verbodsbepalingen van art. 26, § 3, 2° voor de GENO). Het natuurrichtplan kan ook de uitwerking bevatten van specifieke maatregelen zoals bedoeld in art. 25, § 1 voor GEN-gebieden en art. 26, § 1 voor de GENO-gebieden. In het natuurrichtplan voor GEN en GENO kan een perimeter worden opgenomen waarbinnen het recht van voorkoop kan worden uitgeoefend. Het natuurrichtplan kan een gemoduleerde ontheffing van het bemestingsverbod op basis van het Mestdecreet bevatten en de gemoduleerde verstrenging van de bemestingsnormen in een aantal gebieden (zie art. 15 ter, § 4 en § 5 van het Mestdecreet, zoals gewijzigd, laatst door het Decreet van 11 mei 1999, *BS* 20 augustus 1999).

[53] Cf. art. 48 en 50, Decreet natuurbehoud.

[54] Art. 34, § 1, Decreet natuurbehoud.

natuurbehoud aangewezen die is belast met het beheer ervan. Deze ambtenaar stelt het beheersplan op, dat aan de regering ter goedkeuring wordt voorgelegd[55]. De ambtenaar wordt in zijn taak bijgestaan door een adviescommissie. Deze adviescommissie doet dit onder meer door het verstrekken van adviezen, het geven van voorstellen inzake beheer en het opstellen van het beheersplan[56].

De beheersplannen voor de natuurreservaten op het vasteland, op grond van het Decreet natuurbehoud, zijn te vergelijken met deze voorzien voor de gerichte mariene reservaten. Beide plannen omvatten maatregelen voor het beheer van het gebied. In beide wetgevingen zijn de verbodsbepalingen die gelden in de reservaten opgenomen in de wet zelf en zijn niet vervat in de beheersplannen. In tegenstelling tot het beheersplan voor de reservaten, ingesteld krachtens het Decreet natuurbehoud, waar een ontheffing van deze verbodsbepalingen kan worden bekomen in het beheersplan, is dit niet expliciet voorzien voor de mariene reservaten. Wel wordt in art. 8 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu voorzien dat, in uitzondering op de algemene verbodsbepaling van activiteiten in de mariene reservaten, de maatregelen genomen krachtens art. 9 in de gerichte mariene reservaten wel toegelaten zijn. De ontheffing wordt dus op algemene wijze opgenomen in de wet zelf. Het beheersplan kan dan specificeren over welke maatregelen het gaat. Net zoals in het Decreet natuurbehoud, kan het hier naast maatregelen inzake natuurbehoud ook gaan om maatregelen inzake natuureducatie.

Indien een *aaneengesloten reservaat* wordt ingesteld aan de kust dat zowel een deel in zee omvat (ingesteld krachtens de Wet ter bescherming van het mariene milieu), als een reservaat op het land (ingesteld krachtens het Decreet natuurbehoud), is het aangewezen dat de beheerscommissies van beide reservaten voor een deel een gelijke samenstelling kennen, waardoor bepaalde personen zowel in de beheerscommissie voor het reservaat op het land, als in de commissie voor het reservaat in het mariene milieu zitten. Een andere mogelijkheid is een overleg tussen beide commissies (hetzij in een specifiek overlegorgaan, hetzij in een algemeen overlegorgaan inzake geïntegreerd kustzonebeleid). Door het invoeren van het overleg kunnen de beheersmaatregelen op elkaar worden afgestemd en kunnen initiatieven inzake natuureducatie worden gebundeld. Dit zal het behoud van het gebied in ieder geval ten goede komen. De grens tussen beide reservaten is immers een juridische grens en de beheersmaatregelen zouden daarentegen gebaseerd moeten zijn op ecologische criteria. Een vorm van gezamenlijk beheer of overleg tussen beide soort reservaten kan tevens bijdragen tot het vergroten van de aantrekkingskracht van beide reservaten voor het publiek door het afstemmen van de natuureducatieve maatregelen en het regelen van het recreatief medegebruik.

3. Zonering

3.1. Omschrijving

Indien zonering in de ruime zin wordt begrepen, is de indeling in de verschillende mariene rechtsgebieden een vorm van zonering, waarbij voor de verschillende mariene zones wordt vastgelegd wat de rechten en verplichtingen voor kuststaten en andere staten zijn. Dit kwam al aan bod in hoofdstuk 4 en komt ook verder aan bod bij de mogelijkheid tot het verbieden of beperken van activiteiten in beschermde gebieden. Zonering kan ook gebeuren in de kustzone omwille van andere redenen dan natuurbehoud, zoals veiligheid (gescheiden zone voor scheepvaart, surfers, zwemmers), voor kustverdediging en recreatie. Zo kunnen badzones worden ingesteld, zones waarin kan worden gezeild en gesurft. Zonering kan worden gebruikt om conflicten tussen verschillende gebruikers op te lossen of te vermijden[57].

[55] Art. 34, § 2, Decreet natuurbehoud.
[56] Art. 34, § 3, Decreet natuurbehoud.
[57] Zie AGARDY, T., *o.c.*, 65-69 (1997).

In bepaalde landen is specifieke wetgeving voorzien voor de zonering van de kustzone, waarin verschillende maatregelen gelden voor het gebruik naargelang de zone[58]. Binnen beschermde gebieden kunnen ook verschillende zones worden ingesteld. *Hierna gaat het enkel over zonering als beheersmaatregel binnen beschermde gebieden.*

In een beschermd gebied werd vroeger veelal eenzelfde regime ingesteld voor het hele gebied. Daarin golden dan voor het hele gebied dezelfde beperkingen of verbodsbepalingen, zoals het volledig of tijdelijk sluiten van gebieden en het regelen van de visserij-inspanning. Een nadeel van deze benadering is dat dit vaak een technisch complexe wetgeving uitmaakt, die voor de gebruikers niet gemakkelijk is[59]. Een ander nadeel van dit systeem is dat de grens tussen het beschermd gebied en het niet-beschermde deel zeer abrupt is. De invloeden van buiten het beschermd gebied komen onmiddellijk in het beschermd gebied terecht. Voor bepaalde beschermde gebieden kan het toch nog aangewezen zijn dat er een verweving is met andere functies en dat in bepaalde, kwetsbare delen, er wel een strikte bescherming is. Zeker in grotere beschermde gebieden, zoals vaak het geval is in het mariene milieu, kan het van belang zijn om niet over de hele oppervlakte van het gebied een zelfde regime te hebben. Dit heeft als voordeel dat er kan rekening worden gehouden met bepaalde gebruikers. Er wordt dan ook gebruik gemaakt van zoneringssystemen, waarbij het beschermde gebied verder wordt ingedeeld in zones, die elk een eigen regime hebben. Een zoneringssysteem wordt omschreven als een manier om de doelstellingen te definiëren waarvoor een beschermd gebied kan worden gebruikt[60]. Het uitgangspunt in een zoneringssysteem is veelal het beheer van hoe het gebied kan worden gebruikt of niet kan worden gebruikt.

De doelstellingen van zonering zijn doorgaans het voorzien van bescherming voor kritische habitats, ecosystemen en ecologische processen; het scheiden van conflicterende menselijke activiteiten; het beschermen van de natuurlijke en/of culturele kwaliteiten van het beschermd gebied, terwijl ook diverse redelijke menselijke gebruiken mogelijk blijven; het voorbehouden van geschikte gebieden voor menselijk gebruik, en daarbij de impact ervan op het beschermd gebied minimaliseren; het behouden van enkele gebieden in hun natuurlijke staat, ongestoord door menselijke activiteiten, tenzij voor wetenschappelijk onderzoek of educatie[61].

Doorgaans omvat een beschermd gebied een strikt beschermde zone, het kerngebied, en een buffergebied, waarin minder strenge regelingen gelden. In een buffergebied zijn er minder strikte beperkingen dan in een kerngebied, maar gelden er niettemin nog beperkingen en zijn de andere functies slechts mogelijk in zover de bescherming van het kerngebied niet in het gedrang komt. Door het instellen van bufferzones komen de negatieve invloeden van buitenaf niet rechtstreeks in het kerngebied terecht.

De mogelijkheid tot het instellen van zones binnen beschermde gebieden wordt veelal voorzien in de basiswetgeving inzake natuurbehoud, waarin wordt opgenomen welke soort zones er kunnen worden ingesteld. Er kan ook echter worden voorzien dat er zonering mogelijk is binnen een beschermd gebied, zonder verder te specificeren welke soort zones dit zijn. Deze verschillende zones maken dan veelal deel uit van een beheersplan. Een voorbeeld hiervan is Lizard Island, als deel van de Cairns section van het Great Barrier Reef Marine Park[62]. In de Great Barrier Reef Marine Park wet van 1975 wordt voorzien in het

---

[58] Zie b.v. de Turkse wet inzake kustzonebeheer van 1992 (zie hierover CICIN-SAIN, B. en KNECHT, R., *o.c.*, 222-223 (1998)).

[59] LAFFOLEY, D., "Techniques for managing marine protected areas: zoning" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, (103-118), 105.

[60] KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *o.c.*, 32 (1991).

[61] LAFFOLEY, D., *o.c.*, 109 (1995).

[62] Voor Lizard Island werden volgende zones ingesteld: algemene gebruikszone (behoud met redelijk gebruik), habitatbeschermingszones (behoud en beheer van habitats; geen trawling en scheepvaart; wel visserij),

opstellen van zoneplannen. Een ander voorbeeld van zonering binnen een beheersplan voor een mariene beschermd gebied is de zonering binnen de Florida Keys National Marine Sanctuary in de Verenigde Staten[63].

3.2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE ZONERING

Voor de *Noordzee* wordt niet expliciet in de mogelijkheid voorzien om zonering in te stellen binnen beschermde gebieden. Voor *andere mariene regio's* zijn wel verplichtingen inzake zonering terug te vinden. HELCOM-Aanbeveling 15/5 inzake beschermde gebieden in de Baltische Zee erkent dat in bepaalde gebieden een zoneringssysteem een geschikt middel is om het bereiken van de gewenste bescherming te bereiken. In de vier protocollen bij de UNEP-verdragen die handelen over natuurbehoud wordt telkens in de mogelijkheid voorzien tot het instellen van bufferzones. In de bufferzones worden de activiteiten minder strikt beperkt, maar moeten deze toch verenigbaar blijven met de doelstellingen van het beschermd gebied[64].

Op grond van het Protocol van 1991 bij het Antarctica-Verdrag kunnen in het beheersplan zones worden aangeduid waarin activiteiten moeten worden verboden, onderworpen aan beperkingen of beheerd met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het beheersplan inzake de bescherming of het beheer van de natuurwaarden[65].

Een duidelijke vorm van zonering wordt voorzien in de biosfeerreservaten in het kader van het Mens- en biosfeerprogramma van UNESCO. Voor elk biosfeergebied wordt een kerngebied, bufferzone en overgangszone ingesteld. Een kerngebied is strikt beschermd teneinde de natuurbehoudsdoelstellingen te halen. Een buffergebied wordt ingesteld rond het kerngebied en laat activiteiten toe, in zoverre ze verenigbaar zijn met de natuurbehoudsdoelstellingen. Een overgangszone is gericht op samenwerking met de plaatselijke bevolking[66].

3.3. ZONERING IN HET NATIONAAL RECHT

Voor het *mariene gedeelte van de kustzone* wordt zonering mogelijk gemaakt door de Wet ter bescherming van het mariene milieu door het instellen van verschillende gebiedscategorieën. Zo kunnen bijvoorbeeld bufferzones worden ingesteld rond de andere gebiedscategorieën. Alhoewel dit niet expliciet wordt voorzien, kan ook in de uitvoeringsbesluiten houdende de maatregelen in beschermde gebieden, een zonering worden doorgevoerd. Zo voorziet art. 8 dat de scheepvaart kan worden beperkt in de gerichte mariene reservaten. Hiervoor kunnen verschillende zones worden aangeduid, waarin verschillende beperkingen gelden ten aanzien van verschillende types scheepvaart[67]. Welke maatregelen kunnen worden genomen in de verschillende zones zal ook afhankelijk zijn van de verschillende mariene rechtsgebieden. Zo zal een kerngebied gelegen in de exclusieve economische zone niet onbeperkt alle activiteiten kunnen verbieden, maar moet worden rekening gehouden met de rechten en vrijheden van andere staten.

In het *landgedeelte van de kustzone* kan eveneens worden gewerkt met zonering. In tegenstelling tot de Vlaamse Groene Hoofdstructuur, waarin was voorzien in buffergebieden,

---

behoudsparkzones (bescherming; enkel visserij door inheemse vissers); bufferzones (enkel beperkte visserij toegelaten); nationale parkzones (strikt beschermd; visserij mag enkel door inheemse vissers; recreatie is beperkt); structuurvrije subzone (gebied in een natuurlijke toestand, grotendeels ongewijzigd door de mens; is vrij van structuurwerken); en visserijexperimentgebieden (gebieden voor wetenschappelijk onderzoek inzake invloed van visserij op levende rijkdommen; de meeste visserij en jacht is verboden).

[63] CICIN-SAIN, B. en KNECHT, R., *o.c.*, 225-226, 228 (1998).

[64] Art. 5, Genève-Protocol; art. 8, Kingston-Protocol; art. 11, Nairobi-Protocol; art. VI, Paipa-Protocol.

[65] Art. 5, § 3, f, Protocol milieubescherming Antarctica.

[66] Zie LAFFOLEY, D., *o.c.*, 106-107 (1995).

[67] Zie infra 2.3. van afdeling II.

is deze categorie in het Vlaams Ecologisch Netwerk en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk weggevallen. In de natuurreservaten wordt niet expliciet voorzien in de mogelijkheid om zones in te stellen, maar kan niettemin van deze mogelijkheid worden gebruik gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld in het beheersplan het recreatieve medegebruik worden geregeld, waarbij in bepaalde zones binnen het reservaat bepaalde vormen van recreatie worden toegelaten en andere zones strikt beschermd zijn en ontoegankelijk blijven.

4. BEHEERSPLICHT EN BEHEERSOVEREENKOMSTEN

4.1. OMSCHRIJVING

Indien de natuurbeherende overheid niet overgaat tot verwerving van gronden, zal het veelal van belang zijn om beheersmaatregelen te treffen in gebieden die toebehoren aan privé-eigenaars of aan andere overheden. Dit kan zowel door het verplichten tot het uitvoeren van maatregelen (beheersverplichtingen) of door het vrijwillig uitvoeren van beheersmaatregelen. Bij de beheersverplichtingen kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen gedoogverplichtingen en beheersverplichtingen. Een *gedoogverplichting* heeft een passief karakter, waarbij de gebruiker of eigenaar de uitvoering van maatregelen op zijn grond ten behoeve van natuurbehoud moet dulden. Een *beheersverplichting* daarentegen heeft een actief karakter voor de eigenaar of gebruiker en impliceert dat deze zelf beheersmaatregelen moet uitvoeren op zijn perceel ten behoeve van het natuurbehoud[68].

De *vrijwillige beheersmaatregelen* worden veelal vervat in een *beheersovereenkomst*. Dit is een overeenkomst tussen een eigenaar of gebruiksgerechtigde en een bestuursorgaan waarbij eerstgenoemde zich tegen een vergoeding verplicht zijn bedrijfsvoering mede te richten op de voor het betreffend gebied vastgestelde doeleinden inzake het natuurbehoud[69].

4.2. BEHEERSPLICHT EN -OVEREENKOMSTEN IN HET NATIONAAL RECHT

In het mariene milieu stelt zich de vraag naar beheersplicht en beheersovereenkomsten minder: de zeegebieden worden beschouwd als *res communes*. De overheid neemt de beschermings- en beheersmaatregelen in de vorm van politiewetten. Nochtans zouden ook met gebruikers van zeegebieden beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu zijn er geen bepalingen inzake beheersovereenkomsten.

In het landgedeelte van de kustzone kunnen beheersverplichtingen of vrijwillige beheersovereenkomsten wel van belang zijn. Deze kunnen bijvoorbeeld een rol vervullen bij het beheer van poldergraslanden. In de Vlaamse wetgeving is in diverse wetgeving een rechtsgrond voorzien voor beheersverplichtingen of -overeenkomsten. Op grond van het Decreet natuurbehoud kan de Vlaamse regering met de grondgebruikers beheersovereenkomsten sluiten in het belang van het natuurbehoud[70]. Een *beheersovereenkomst* wordt in het decreet gedefinieerd als een overeenkomst waarbij de grondgebruiker zich er vrijwillig toe verbindt gedurende een bepaalde termijn een vooraf bepaalde prestatie te leveren, gericht op het bereiken van een hogere kwaliteit dan de basismilieukwaliteit, door het onderhouden of ontwikkelen van natuurwaarden, tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding, binnen de perken van de begroting. Deze vergoeding wordt berekend op basis van de door de grondgebruiker geleverde inspanningen en de eventuele inkomstenderving ingevolge deze overeenkomst. De vergoeding kan worden

[68] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 710-711 (2000).
[69] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 712 (2000); zie hierover ook DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 245-251 (1993).
[70] Voor gronden die onder de pachtwetgeving vallen en het laatste jaar werden verpacht, kunnen deze overeenkomsten enkel worden afgesloten met beroepslandbouwers.

verhoogd bij het halen van specifiek overeengekomen resultaten[71]. Het decreet geeft ook aan voor welke doeltellingen beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten[72].
In uitvoering van onder meer art. 45 van het Decreet natuurbehoud werd het besluit genomen van 13 april 1999 betreffende de toekenning van subsidies om landbouwproductiemethoden toe te passen en het sluiten van beheersovereenkomsten ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer[73]. In dit besluit wordt een beheersovereenkomst gedefinieerd als de overeenkomst tussen de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en een beheerder waarbij deze laatste zich er vrijwillig toe verbindt gedurende een bepaalde termijn van tenminste vijf opeenvolgende jaren één of meer beheerspakketten uit te voeren tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding, binnen de perken van de begrotingskredieten[74]. In het uitvoeringsbesluit[75] inzake de beheersovereenkomsten worden de beheersdoelstellingen vastgesteld. Dit zijn weidevogelbeheer, perceelsrandbeheer en het herstel, de ontwikkeling en het onderhoud van kleine landschapselementen[76]. De bedoeling is dat de beheersovereenkomsten als instrument dienen bij de verwezenlijking van de natuurverwevingsgebieden, voorzien in het Decreet natuurbehoud[77].

In de Vlaamse wetgeving zijn er nog andere mogelijkheden voor beheersovereenkomsten. Op grond van art. 55 van de Wet op het natuurbehoud (ingevoerd door het Duinendecreet) kan de Vlaamse regering in overeenstemming met de eigenaars en gebruikers van de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden *beheersovereenkomsten afsluiten met het oog op een voor het natuurbehoud verantwoord beheer van de maritieme duinstreek*. Het betreft hier vrijwillige beheersovereenkomsten. Zelfs bij de beschermde duingebieden is er echter nog vaak een probleem van achteruitgang van het gebied als gevolg van het verruigen en verstruwelen van de duinen. Er wordt dan ook voor gepleit om een *beheersplicht* in te voeren voor alle duingebieden met een oppervlakte van meer dan 2 ha. Door de Kustwerkgroep van Natuurreservaten vzw wordt gepleit voor de verplichting om voor alle duingebieden met een oppervlakte van 2 ha of meer een beheersplan op te maken, overeenkomstig de richtlijnen die worden gegeven in de

[71] Art. 45, Decreet natuurbehoud.
[72] Dit is met met het oog op: hetzij het beheer, het herstel en de ontwikkeling van de natuur in de groengebieden en bosgebieden aangeduid op uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, in functie van een vastgestelde beheersvisie; hetzij het beheer en de ontwikkeling van de natuur in de GEN en de GENO, in functie van de vooropgestelde doelstellingen en binnen de perimeter vastgesteld in een goedgekeurd natuurrichtplan; hetzij de ontwikkeling van de natuur in de natuurverwevingsgebieden, conform het natuurrichtplan in het IVON; hetzij het beheer en de ontwikkeling van de natuur in de natuurverbindingsgebieden conform het natuurrichtplan in het IVON; hetzij het optimaal beschermen, herstellen en/of uitbreiden van de habitats of ecosystemen van door de Vlaamse regering aangewezen organismen of levensgemeenschappen; hetzij het instandhouden en beheer van de natuurwaarden in de valleigebieden, brongebieden en het agrarisch gebied met ecologisch belang en natuurontwikkelinsgebieden (art. 46, Decreet natuurbehoud).
[73] B.Vl.Reg. van 13 april 1999 betreffende de toekenning van subsidies om landbouwproductiemethoden toe te passen en het sluiten van beheersovereenkomsten ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer, *BS* 26 mei 1999. Dit besluit is een uitvoering van (EEG) Verordening nr. 2078/92 van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer, *PB L* 215, 30 juli 1992.
[74] Art. 1, 9°, Besluit van 13 april 1999.
[75] MB van 4 juni 1999 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992, *BS* 21 september 1999 (voortaan verwijzing als Besluit beheersovereenkomsten).
[76] Art. 2, Besluit beheersovereenkomsten. De overeenkomsten met als doelstelling het perceelsrandbeheer, de ontwikkeling en het onderhoud van kleine landschapselementen kunnen worden afgesloten voor het totale grondgebied van het Vlaamse Gewest. De overeenkomsten met als doelstelling het weidebeheer kunnen worden gesloten in de beheersgebieden die worden aangeduid in bijlage I bij het besluit (Art. 1, Besluit beheersovereenkomsten).
[77] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 724 (2000).

Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust. Voor de realisatie van het plan kunnen dan beheersovereenkomsten worden gesloten, waarvoor subsidies kunnen worden verstrekt[78].

5. NATUURONTWIKKELING[79]

5.1. OMSCHRIJVING

Onder natuurontwikkeling wordt verstaan het geheel van maatregelen gericht op het creëren van voorwaarden voor het totstandkomen of het herstel van natuur in een bepaald gebied[80]. Natuurontwikkeling kan enerzijds betrekking hebben op het herstel van natuurwaarden vanuit een gedegradeerde of zelfs verdwenen toestand en anderzijds op een complete nieuwvorming van habitats via natuurtechnische milieubouw[81].

Natuurontwikkelingsmaatregelen kunnen een eenmalige ingreep inhouden om een gunstige uitgangstoestand voor natuurontwikkeling te creëren. Voorbeelden van deze ingrepen zijn plaggen, graven, baggeren, waterpeilverhoging, hermeandering, bebossing en kappen van bepaalde bostypen. Deze ingrepen kunnen zowel de bedoeling hebben om een verdwenen natuurtype terug te herstellen, als om een totaal nieuw natuurtype te laten ontwikkelen. *Natuurontwikkelingsmaatregelen kunnen ook bestaan uit ontwikkelingsbeheer.* Voorbeelden hiervan zijn niets-doenbeheer, extensieve begrazing of natuurgericht maaibeheer op gronden met geen of zeer geringe natuurwaarde. Natuurontwikkelingsmaatregelen in zee kunnen bijvoorbeeld zijn het aanleggen van een rust- of broedplaats voor bepaalde soorten, het uitvoeren van werken op de zeebodem met het oog op het herstel ervan.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen natuurontwikkelingsmaatregelen en herstelbeheer. Herstelbeheer doet zich voor in gebieden waar er wel nog natuurwaarden aanwezig zijn, maar waarbij deze zijn achteruitgegaan. Voorbeelden van herstelbeheer zijn verschralen door maaien en bermbeheer. Het onderscheid tussen ontwikkelingsbeheer en herstelbeheer zal soms wel moeilijk te maken zijn.

5.2. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN INZAKE NATUURONTWIKKELING

In het internationaal recht is vrijwel geen sprake van natuurontwikkelingsmaatregelen. Er wordt in het internationaal recht gewerkt met de begrippen behoud en bescherming. Uit hoofdstuk 3 bleek dat het begrip natuurbehoud ook het begrip natuurontwikkeling omvat. In het internationaal recht is er geen tegenaanwijzing te vinden dat, wanneer er sprake is van natuurbehoud of instandhouding, dit geen natuurontwikkeling zou inhouden. Het is wel zo dat op internationaal vlak natuurontwikkeling nog niet veel aandacht heeft gekregen. Het is een concept dat nog maar vrij recent is ontstaan, en werd ontwikkeld uit de vaststelling dat een defensief natuurbeleid niet voldoende is om voldoende natuur te vrijwaren. Vandaar dat er voor wordt geopteerd om een meer offensief natuurbeleid te voeren en opnieuw kansen voor natuur te creëren in gebieden waar deze natuurwaarden door andere gebruiken verloren zijn gegaan. Natuurontwikkeling is in het bijzonder in een land als België, en meer nog in Vlaanderen, noodzakelijk om voldoende natuurgebieden te hebben en de natuur opnieuw kansen te geven. Dit is echter niet in alle landen of regio's van de wereld noodzakelijk, in het bijzonder voor die landen waar er nog voldoende natuur is overgebleven. In deze landen wordt vooralsnog uitgegaan van het behouden van de natuur die er nog is.

Het internationaal zeerecht omvat geen specifieke beperkingen voor natuurontwikkelingsmaatregelen in mariene gebieden. Deze zullen veelal aan dezelfde beperkingen onderhevig zijn als de natuurbehoudsmaatregelen in algemene zin. In de

---

[78] Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *o.c.*, eis 3 (1999).
[79] Zie over natuurontwikkeling: LONDO, G., *Natuurontwikkeling*, Leiden, Backhuys Publishers, 1997, 658 p.
[80] Art. 2, 12°, Decreet natuurbehoud.
[81] PROVOOST, S. en HOFFMANN, M., *o.c.*, 31 (1996).

territoriale zee zijn er geen beperkingen voor de kuststaat voor het nemen van natuurontwikkelingsmaatregelen. Indien deze natuurontwikkelingsmaatregelen beperkingen voor bijvoorbeeld de scheepvaart of de beroepsvisserij tot gevolg hebben, moet rekening worden gehouden met de internationale regimes terzake. In de EEZ en op het continentaal plat kunnen de kuststaten eveneens natuurontwikkelingsmaatregelen nemen. Zo zijn kuststaten bevoegd voor het bouwen van kunstmatige eilanden in zee. Dit kan van belang zijn voor het bouwen van een kunstmatig eiland als broed- of rustplaats van bepaalde soorten. Ook hier moet rekening worden gehouden met de beperkingen in het internationaal zeerecht: zo mogen binnen de EEZ geen kunstmatige eilanden worden opgericht indien deze het gebruik van erkende scheepvaartroutes die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart, zouden belemmeren[82].

In diverse verdragen wordt weliswaar niet expliciet gesproken over natuurontwikkeling maar wordt wel gehandeld over herstel of de aanleg van nieuwe biotopen. Het OSPAR-Verdrag van 1992 inzake de bescherming van het marien milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan legt aan de verdragspartijen op om de nodige maatregelen te nemen om de mariene ecosystemen te behouden, en om, indien haalbaar, de mariene gebieden die nadelig beïnvloed worden, te herstellen[83]. Luidens het Verdrag van Bonn dienen de verdragspartijen voor de soorten van Bijlage I alles in het werk stellen om de leefgebieden van deze soorten te behouden en waar dit mogelijk en passend is, in hun oude staat terug te brengen. Voor de soorten van Bijlage II dienen de staten overeenkomsten te sluiten. In deze overeenkomsten dient te worden voorzien in het behoud, en wanneer dit noodzakelijk en mogelijk is, het herstellen van de leefgebieden die belangrijk zijn voor de instandhouding van de mate en aard van de bescherming en het ter beschikking stellen van nieuwe, voor deze trekkende soort geschikte leefgebieden[84]. Het Biodiversiteitsverdrag roept de partijen op tot het rehabiliteren en herstellen van aangetaste ecosystemen en het bevorderen van het herstel van bedreigde soorten[85]. De Vogelrichtlijn voorziet maatregelen zoals het herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen en de aanleg van biotopen[86]. De Habitatrichtlijn omvat weliswaar geen concrete maatregelen inzake natuurontwikkeling, maar verstaat onder instandhouding het geheel van maatregelen nodig voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding[87].

5.3. NATUURONTWIKKELING IN HET NATIONAAL RECHT

5.3.1. NATUURONTWIKKELING OP ZEE

De Wet ter bescherming van het mariene milieu beoogt het behoud van de eigen aard, de biodiversiteit en het ongeschonden karakter van het mariene milieu door middel van maatregelen tot bescherming ervan en door middel van maatregelen tot herstel van schade en milieuverstoring[88]. In deze wet wordt onder de term *bescherming* begrepen het geheel van maatregelen nodig voor het behoud, de ontwikkeling, het herstel en het duurzaam beheer van het mariene milieu[89]. Onder *ontwikkeling* kan hier worden verstaan natuurontwikkeling. Dus zowel uit het artikel inzake de algemene doelstelling van de wet als uit de definitie van de term bescherming blijkt dat herstel en natuurontwikkeling tot de mogelijkheden behoren. In de beschermde gebieden neemt de Koning de maatregelen die

[82] Art. 60, § 7, Zeerechtverdrag.
[83] Art. 2, § 1, a, OSPAR-Verdrag.
[84] Art. V, § 5, e en g, Verdrag van Bonn.
[85] Art. 8, f, Biodiversiteitsverdrag.
[86] Art. 3, § 2, c en d, Vogelrichtlijn.
[87] Art. 1, a, Habitatrichtlijn.
[88] Art. 3, Wet mariene milieu.
[89] Art. 2, 3°, Wet mariene milieu.

nodig zijn voor de bescherming ervan[90]. Dit kan dus ook natuurontwikkelingsmaatregelen omvatten. In de gerichte mariene reservaten wordt deze mogelijkheid expliciet voorzien. Bij de uitzonderingen op de verbodsbepalingen worden ook de maatregelen van art. 9 bedoeld: dit zijn specifieke beheers-, behouds-, herstel- of natuurontwikkelingsmaatregelen, alsook maatregelen inzake natuureducatie, die door de Koning worden genomen volgens de ecologische vereisten van de reservaten[91]. In de integrale reservaten is het daarentegen niet de bedoeling om beheers-, behouds- of natuurontwikkelingsmaatregelen te nemen.

In zee wordt momenteel een natuurontwikkelingsproject uitgevoerd door de bouw van een sterneneiland voor de Belgische kust. Dit is bedoeld als compensatie voor terreinen in de Zeebrugse haven die jarenlang in onbruik waren en waar er zich belangrijke sternenkolonies hebben gevestigd. Door plannen om die terreinen in gebruik te nemen, dreigen de kolonies volledig te verdwijnen. De aanleg van een eiland zou dit kunnen verhelpen. Verschillende voorstellen werden geopperd over de locatie van het eiland. De procedure is verschillend naargelang het eiland is gelegen binnen de interne wateren en valt onder de Vlaamse bevoegdheid of voorbij de laagwaterlijn en valt onder de federale bevoegdheid. De optie die werd weerhouden, is om een sterneneiland uit te bouwen binnen de strekdammen van de haven, ter hoogte van de oostelijke strekdam aan de LNG-terminal. Het sterneneiland is dus gelegen binnen de interne wateren en valt onder Vlaamse bevoegdheid. Voor de aanleg van het eiland is een bouwvergunning vereist conform het Decreet op de ruimtelijke ordening. De vereiste bouwvergunning werden afgeleverd en in de winterperiode 1999-2000 werd gestart met de bouw van het eiland. De opspuiting van het zand voor het eiland werd gekoppeld aan de baggerwerken in de Scheurpas. Het eiland beslaat momenteel een oppervlakte van 2,2 ha boven het hoogwaterpeil. In het voorjaar van 2000 hebben zich al enkele broedparen van dwergstern op het eiland gevestigd. De bedoeling is dat het eiland wordt uitgebreid tot een oppervlakte van 5 ha[92].

Indien een dergelijk eiland zou worden gelokaliseerd buiten de haven, valt deze in de zeegebieden. In dat geval is de Wet ter bescherming van het mariene milieu van toepassing en zal een vergunning vereist zijn op grond van art. 25, gekoppeld aan een milieueffectbeoordeling vereist op grond van art. 28.

5.3.2. NATUURONTWIKKELING OP HET LAND

5.3.2.1. MOGELIJKHEDEN IN DE WETGEVING

Het Decreet natuurbehoud omschrijft het *natuurbehoud* als het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur[93]. *Natuurontwikkeling* wordt gezien als het geheel van maatregelen gericht op het creëren van voorwaarden voor het totstandkomen of het herstel van natuur in een bepaald gebied[94]. Bij de algemene doelstellingen wordt gesteld dat het beleid inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu gericht is op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu[95]. Bij de algemene maatregelen ter bevordering van het natuurbehoud wordt gesteld dat de Vlaamse regering alle nodige maatregelen voor het natuurbehoud kan nemen, ten behoeve van de bestaande natuur en meer bepaald voor de bescherming, de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van natuurlijke of deels natuurlijke habitats of ecosystemen;

[90] Art. 7, § 1, Wet mariene milieu.
[91] Art. 9, § 1, Wet mariene milieu.
[92] Zie over de aanleg van het eiland: *Natuur daar zorgen we voor*, tweemaandelijkse nieuwsbrief van de Afdeling natuur, nr. 2, 1 (mei-juni 2000).
[93] Art. 2, 10°, Decreet natuurbehoud.
[94] Art. 2, 12°, Decreet natuurbehoud.
[95] Art. 6, Decreet natuurbehoud.

alsook voor de bescherming, de instandhouding en ontwikkeling van natuurlijk of halfnatuurlijke vegetaties[96].

In het Decreet natuurbehoud worden bij het specifiek gebiedsgericht beleid in de categorie van het Vlaams Ecologisch Netwerk, de *grote eenheden natuur in ontwikkeling* (GENO) onderscheiden: dit zijn gebieden die één of meer van de volgende kenmerken vertonen:

- aanwezigheid van natuurelementen, verspreid over de oppervlakte van het gebied, waarvan de gezamenlijke oppervlakte echter kleiner kan zijn dan de helft van het gebied;
- aanwezigheid van belangrijke fauna- en flora-elementen waarvan het voortbestaan moet worden ondersteund door de maatregelen inzake het grondgebruik;
- terreinen die al dan niet door kunstmatige ingrepen tot stand kwamen, met belangrijke mogelijkheden voor natuurontwikkeling[97].

In de GENO neemt de Vlaamse regering de nodige maatregelen om, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijk milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen[98].

Dit betekent uiteraard niet dat in de andere gebieden van het VEN (de grote eenheden natuur of GEN) of in natuurreservaten geen natuurontwikkelingsmaatregelen mogelijk zijn. Over de GEN-gebieden wordt dit trouwens expliciet bepaald: de Vlaamse regering neemt in de GEN de nodige maatregelen om, bij voorrang ten opzichte van de andere functies, de natuur en het natuurlijk milieu, te behouden, te herstellen en te ontwikkelen[99]. Ook voor de natuurreservaten wordt de ontwikkeling van de natuur expliciet voorzien: terreinen die van belang zijn voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur of voor het behoud en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu kunnen worden erkend of aangewezen als natuurreservaat[100].

Naast het Decreet natuurbehoud, wordt ook in de ruimtelijke ordeningswetgeving een aanknopingspunt voor natuurontwikkeling geboden. De groengebieden op de gewestplannen zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu[101]. In de omzendbrief van 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen wordt daarover verduidelijkt dat de overheid niet gebonden is aan de feitelijk bestaande toestand (meer bepaald de actuele natuurwaarde van het gebied) op het moment dat ze beslist om een perceel als groengebied aan te duiden, aangezien de groengebieden niet alleen voor het behoud van het natuurlijk milieu bestemd zijn, maar ook voor het herstel ervan. Dit betekent dat ook terreinen die in aanmerking komen voor natuurherstel, zoals braakliggende landbouwgronden, als groengebieden kunnen worden aangeduid.

Bij het nemen van de natuurontwikkelingsmaatregelen zal rekening moeten worden gehouden met vereiste vergunningen, zoals bouwvergunningen[102] of stedenbouwkundige vergunningen volgens het nieuwe decreet ruimtelijke ordening[103]. Zo is een stedenbouwkundige vergunning vereist voor het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem. Dit betekent dat voor het afgraven van gronden een vergunning zal vereist zijn. Voor de bouw van een vogelkijkhut zal eveneens een vergunning zijn vereist. De verplichting tot stedenbouwkundige vergunning geldt overal, los van de status van het gebied als beschermd gebied. Voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen moet rekening worden gehouden met de verbodsbepalingen en de vergunningplicht of

[96] Art. 13, § 1, Decreet natuurbehoud.
[97] Art. 17, § 2, 2°, Decreet natuurbehoud.
[98] Art. 26, § 1, Decreet natuurbehoud.
[99] Art. 25, § 1, Decreet natuurbehoud.
[100] Art. 32, Decreet natuurbehoud.
[101] Art. 13, KB van 28 december 1972.
[102] Cf. art. 42 § 1, Coördinatiedecreet ruimtelijke ordening.
[103] Art. 99, § 1, nieuwe Decreet ruimtelijke ordening.

meldingsplicht opgelegd door het Decreet natuurbehoud en het uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998[104]. De verplichting voor een natuurvergunning kan wegvallen, bijvoorbeeld in een beheersplan voor natuurreservaten.

In de beschermde gebieden gelden bovendien specifieke regelen waarmee rekening moet worden gehouden bij het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen. Zo zijn er beperkingen in het VEN[105] en in de natuurreservaten. In de natuurreservaten gelden verschillende verbodsbepalingen die van belang zijn bij het nemen van natuurontwikkelingsmaatregelen (zoals het waterpeil wijzigen, bomen en struiken wegnemen en grondwerkzaamheden). Er kan van deze verbodsbepalingen worden afgeweken in een goedgekeurd beheersplan ten behoeve van het natuurbehoud[106]. De Memorie van Toelichting verduidelijkt hierbij dat ontheffingen in het beheersplan enkel kunnen worden toegekend voor beheers- en natuureducatieve infrastructuur[107]. Voorts kan de Vlaamse regering in het belang van het natuurbehoud, de volksgezondheid, het wetenschappelijk onderzoek of ter voorkoming van disproportionele schade, ontheffing verlenen van de verbodsbepalingen[108].

Voorbeelden van natuurontwikkelingsmaatregelen in het landgedeelte van de Belgische kust, zijn de aanleg van een slufter in het natuurreservaat de Westhoek. Een slufter houdt in dat de zeereep wordt doorbroken op een bepaalde plaats waardoor het zeewater terug toegang heeft tot duingebieden. Een ander voorbeeld is de natuurontwikkeling in de IJzermonding in Nieuwpoort. Daar wordt onder meer een voormalige marinebasis ontmanteld en worden opgespoten terreinen afgegraven, zodat terug slikken- en schorrengebieden kunnen ontstaan.

5.3.2.2. NATUURINRICHTING

Bij het gebiedsgericht beleid in het Decreet natuurbehoud wordt, naast de algemene mogelijkheden voor natuurontwikkeling, *ook nog een specifiek instrument voorzien gericht op natuurontwikkeling, met name de natuurinrichting.* De wettelijke basis voor natuurinrichting is art. 47 van het Decreet natuurbehoud, dat verder werd uitgewerkt door het Besluit van 23 juli 1998.

Onder een *natuurinrichtingsproject* wordt in het decreet verstaan, maatregelen en inrichtingswerkzaamheden die gericht zijn op een optimale inrichting van een gebied met het oog op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu in het VEN, en de groen-, park-, buffer- en bosgebieden[109]. In het besluit worden *inrichtingsmaatregelen* uitgelegd als de inrichtingswerkzaamheden nodig om de doelstellingen van het natuurinrichtingsproject te realiseren, in het bijzonder de maatregelen bepaald in art. 47 van het decreet[110].

---

[104] Zie hoofdstuk 8.

[105] Zo is het in de gebieden van het VEN verboden de vegetatie te wijzigen, behalve in toepassing van een goedgekeurd beheersplan conform het Bosdecreet. Voorts is het verboden het reliëf van de bodem te wijzigen, werkzaamheden uit te voeren die rechtstreeks of onrechtstreeks het grondwaterpeil verlagen of maatregelen die de bestaande ont- of afwatering versterken, en de structuur van de waterlopen te wijzigen (cf. art. 25, § 3 en art. 26, § 3, Decreet natuurbehoud). Van deze verbodsbepalingen kan worden afgeweken door een individuele ontheffing verleend door de administratie bevoegd voor het natuurbehoud of door een algemene ontheffing. Een algemene ontheffing moet worden opgenomen in een goedgekeurd natuurrichtplan, dat moet worden opgesteld voor elk gebied van het VEN (cf. art. 25, § 2, Decreet natuurbehoud). In de Memorie van Toelichting wordt hierover expliciet vermeld dat deze ontheffingen enkel kunnen worden toegekend op basis van natuurbehoudsmotieven, b.v. ten behoeve van de uitvoering van een natuurinrichting (Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 14).

[106] Art. 34, § 1, Decreet natuurbehoud.

[107] Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 17.

[108] Art. 35, Decreet natuurbehoud.

[109] Art. 47, § 1, Decreet natuurbehoud.

[110] Art. 1, 10°, Besluit van 23 juli 1998.

Algemeen kan een natuurinrichtingsproject worden ingesteld in een door de Vlaamse regering aangeduid gebied (dus los van enige gebiedscategorie in het Decreet natuurbehoud). Aangezien natuurinrichtingsprojecten echter gericht zijn op de realisatie van het VEN en de groen- en bosgebieden, is een beperkende voorwaarde, dat minstens 90% van het natuurinrichtingsgebied moet gelegen zijn in gebieden van het VEN, of van groen-, park-, buffer- of bosgebieden[111]. In het Decreet natuurbehoud wordt dus ook bij de natuurinrichting een koppeling gemaakt naar de bestemmingen van de ruimtelijke ordening (groen- en bosgebieden en het VEN, dat ook is gekoppeld aan de ruimtelijke bestemmingen). Het Decreet natuurbehoud beperkt zo het toepassingsgebied van haar eigen instrumenten[112].

De maatregelen die kunnen worden genomen in een natuurinrichtingsproject zijn vastgelegd in het Decreet en zijn verschillend naargelang het gebied waarin de natuurinrichting plaatsvindt[113]. De maatregelen opgesomd in art. 47 kunnen niet los worden gezien van de andere bepalingen in het decreet en het uitvoeringsbesluit. Zo moet rekening worden gehouden met de bepalingen van het Besluit van 23 juli 1998 inzake wijzigingen van vegetatie en kleine landschapselementen. In het geval van goedgekeurde natuurinrichtingsprojecten vervallen evenwel deze verbodsbepalingen en de vergunning- of meldingsplicht. Algemene voorwaarde hierbij is dat de zorgplicht van art. 14 van het decreet wordt nageleefd. Voor de natuurinrichtingsprojecten die worden goedgekeurd na de inwerkingtreding van het besluit, geldt de vrijstelling van de verbodsbepalingen en vergunning- of meldingsplicht enkel voor activiteiten die als dusdanig expliciet zijn opgenomen in het project. De maatregelen voor de natuurinrichtingsprojecten, voor zover ze genomen worden in gebieden die behoren tot het VEN of binnen natuurreservaten, moeten ook voldoen aan de verplichtingen van het decreet. Zo zullen voor bepaalde maatregelen ontheffingen vereist zijn in het natuurrichtplan voor het VEN of in het beheersplan voor het natuurreservaat.

Voor het instellen van een natuurinrichtingsproject en het uitvoeren ervan wordt in het besluit een gedetailleerde procedure uitgewerkt. De procedure en instrumenten van natuurinrichting zijn geïnspireerd op deze van de ruilverkaveling[114]. De hele procedure voor het instellen en uitvoeren van een natuurinrichtingsproject is vrij omslachtig. Alhoewel enigszins begrijpelijk, gezien de soms vergaande maatregelen zoals bedrijfsverplaatsing, zal dit de concrete realisatie van natuurinrichtingsprojecten niet eenvoudig maken. Voor elk natuurinrichtingsproject dat wordt ingesteld, wordt een projectcomité opgericht. Het

---

[111] Art. 47, § 1, Decreet natuurbehoud. Dit heeft tot gevolg dat er minimum 90% van het natuurinrichtingsproject moet gelegen zijn in hetzij gebieden van het VEN, gebieden van het IVON (enkel voor zover groen-, park-, buffer en bosgebied) en in groen-, park-, buffer-, bos-gebied buiten VEN en IVON. Maximum 10% kan gelegen zijn binnen gebieden van het IVON, andere dan groen-, park-, buffer-, bos- gebied en in overige gebieden.

[112] Zie ook VAN HOORICK, G., "De invloed van het decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed", bewerkt referaat van de studienamiddag "*Het decreet natuurbehoud*", Belgische Vereniging voor Agrarisch Recht, Brussel, 28 mei 1998, (24p.), 4. Dit heeft tot gevolg dat zolang het VEN niet is afgebakend, daar geen natuurinrichtingsprojecten kunnen worden ingesteld. De natuurinrichting is wel al mogelijk in de groene bestemmingen op het gewestplan (groen-, park-, buffer- en bosgebieden). Voor het kunnen nemen van bepaalde maatregelen van natuurinrichting in het VEN is bovendien eerst een natuurrichtplan voor het gebied vereist. Ontheffingen op de geldende verbodsbepalingen binnen het VEN moeten immers gebeuren binnen een dergelijk plan.

[113] Een eerste groep maatregelen geldt in VEN, IVON (enkel voor zover: groen-, park-, buffer-, bos-gebied) en groen-, park-, buffer-, bos-gebied buiten VEN en IVON. In de overige gebieden en binnen het IVON, andere dan groen-, park-, buffer-, bos-gebied zijn de maatregelen beperkter (cf. art. 47, § 2, Decreet natuurbehoud). In *alle* gebieden waar een natuurinrichtingsproject plaatsvindt, zijn ook nog volgende maatregelen mogelijk: het recht van voorkoop voor het Vlaamse Gewest (art. 37, § 1, 4, Decreet natuurbehoud) of voor erkende terreinbeherende natuurverenigingen in de afbakening van een natuurinrichtingsproject (art. 40, Decreet natuurbehoud), de onteigening ten algemenen nutte om redenen van natuurbehoud (art. 41, § 1, Decreet natuurbehoud), ruiling van eigendomsrecht, pacht, huur, recht van gebruik van onroerend goed om redenen van natuurbehoud (op voorstel van de eigenaar) (art. 41, § 2, Decreet natuurbehoud).

[114] Belangrijke verschillen met de ruilverkaveling liggen op het vlak van doelstellingen en de samenstelling van het uitvoerend en adviserend orgaan (Memorie van Toelichting bij het Decreet natuurbehoud, 20).

projectcomité heeft tot taak de minister te adviseren over de maatregelen die binnen het natuurinrichtingsproject van toepassing dienen gesteld te worden en de uitvoering van het natuurinrichtingsproject[115]. Naast het comité wordt voor elk natuurinrichtingsproject een projectcommissie opgericht[116], met als taak het adviseren van het projectcomité[117].

Verschillende natuurinrichtingsprojecten werden opgestart in 1999. *Aan de kust is er momenteel één project, het natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen in De Panne*[118]. Het project beslaat een gebied van ongeveer 190 ha. Het wordt begrensd door het Vlaams natuurreservaat, de Westhoek. Het gebied bestaat uit duinen (Oosthoekduinen, Krakeelduinen), bos (het Calmeynbos) en enkele landbouwpercelen. De belangrijkste doelstellingen voor het project zijn het nemen van stimulerende maatregelen voor specifieke duinbiotopen, het herstel van de duin-polderovergang door verschraling en vernatting en een ecologisch bosbeheer[119]. Het comité voor de Oosthoekduinen werd ingesteld bij besluit van 7 december 1999[120]. De commissie werd opgericht bij besluit van 1 maart 2000[121]. Voor een tweede gebied, de Uitkerkse polder, wordt momenteel de haalbaarheid van een natuurinrichtingsproject onderzocht.

De natuurinrichtingsprojecten die werden opgestart, bevinden zich nog maar in een beginfase. De totale tijdsduur van een project wordt geschat op een vijftal jaar. Een eerste stap is het opstellen van een projectrapport[122], waarin een overzicht van de mogelijke maatregelen wordt gegeven. Vervolgens moeten de concrete maatregelen worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Deze maatregelen moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Minister van leefmilieu. Een evaluatie van de natuurinrichtingsprojecten kan nog niet worden gemaakt. Gelet op de degradatie van de Belgische kust, zal natuurherstel en -ontwikkeling echter meer dan noodzakelijk zijn. Of de natuurinrichting het meest geschikt is als instrument voor natuurontwikkeling kan nu nog niet worden beoordeeld.

---

[115] Cf. art. 20, § 1, Besluit van 23 juli 1998.
[116] Dit is niet het geval ingeval van een verkorte procedure, voorzien in art. 44 van het besluit.
[117] Art. 22, § 1, Besluit van 23 juli 1998.
[118] MB van 29 juni 1999 tot instelling van het natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen, *BS* 4 augustus 1999.
[119] Zie VLM, *Natuurinrichtingskrant Oosthoekduinen*, nr. 1 (oktober 1999).
[120] MB van 7 december 1999 houdende oprichting en benoeming van de leden van het natuurinrichtingscomité voor het natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen, *BS* 7 januari 2000.
[121] MB van 1 maart 2000 houdende oprichting en benoeming van de leden van de natuurinrichtingscommissie voor het natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen, *BS* 21 maart 2000.
[122] Zie voor de Oosthoekduinen: VLM en AMINAL - Afdeling natuur, *Natuurinrichting. Project Oosthoekduinen. Projectrapport*, Brugge, februari 2000, 84 p. en bijlagen.

II. BEPERKING VAN ACTIVITEITEN

1. ALGEMEEN OVERZICHT

Om een beschermd gebied efficiënt te beheren, zal het vaak noodzakelijk zijn om bepaalde menselijke activiteiten uit te sluiten of te beperken in het gebied. Onder beperken van activiteiten kan worden begrepen het tijdelijk verbieden van activiteiten (b.v. gedurende een bepaald seizoen of gedurende een bepaald tijdstip) of het verbieden van een bepaalde vorm of een gedeelte van een bepaalde activiteit (b.v. het verbieden van bepaalde visserijmethoden, het verbod op bepaalde vormen van dumpen en het verbod op bepaalde vormen van scheepvaart). Het verbieden of beperken van activiteiten zal een wettelijke grondslag nodig hebben. Er kan in de basiswetgeving worden voorzien welke activiteiten zijn toegelaten of verboden in de beschermde gebieden. Er kan ook in de basiswetgeving worden voorzien dat in een uitvoeringsbesluit, in een beheersplan of door een beheerscommissie zal worden vastgelegd welke activiteiten worden verboden of beperkt.

Er kan worden uitgegaan van een strikt beschermingsregime, waarbij alle activiteiten worden verboden, of alle activiteiten met een negatieve impact op het behoud van het ecosysteem. In het mariene milieu zal dit echter al moeilijk zijn, omdat dient rekening te worden gehouden met de rechten van andere staten. Ook op het vasteland kan dit moeilijk zijn, bijvoorbeeld als natuurgebieden niet in eigendom toebehoren aan de overheid. Het zal bovendien veelal niet wenselijk zijn om in de volledige beschermde gebieden alle activiteiten uit te sluiten. Zo zal het in ieder geval wenselijk zijn om natuurbeheersmaatregelen verder toe te laten in het gebied. Ook zal veelal een verweving met bepaalde gebruiksfuncties wenselijk zijn. De kwetsbaarheid van het gebied zal dan bepalend zijn voor de mate waarin nog andere functies worden toegelaten. In de wetgeving zal dan ook veelal worden gewerkt met een lijst van activiteiten die worden verboden of beperkt. Een andere mogelijkheid is dat wordt uitgegaan van een algemene verbodsbepaling, maar dat een reeks uitzonderingen wordt voorzien van activiteiten die toegelaten blijven. Nog een andere mogelijkheid is dat een beschermd gebied wordt ingesteld waarin een beperking of verbod geldt voor één soort activiteit. Voor het mariene milieu bestaan dergelijke gebieden waarin beperkingen gelden ten aanzien van de scheepvaart. Een ander voorbeeld zijn de gesloten visserijzones. Een voorbeeld op het land zijn de beschermde duingebieden in Vlaanderen, waarin een verbod tot bouwen geldt.

In de wetgeving kan er worden uitgegaan van een algemene bepaling, waarbij aan de verdragspartijen wordt opgelegd om alle schadelijke activiteiten te verbieden of te beperken. Voor het internationaal recht dat specifiek van toepassing is op het mariene milieu is een rechtsgrond voor de algemene beperking van activiteiten terug te vinden in enkele UNEP-natuurbehoudsprotocollen. Zo heeft het Paipa-Protocol van 1989 inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan als algemene verplichting dat *alle* activiteiten die kunnen resulteren in een schadelijk effect op ecosystemen, fauna en flora en hun habitats, moeten worden verboden[123]. Art. V inzake het regelen van activiteiten omvat ook nog een algemene verplichting waarbij de verdragspartijen *elke* activiteit dienen te verbieden die resulteert in schadelijke effecten op soorten, ecosystemen, biologische processen die worden beschermd in deze gebieden, evenals schadelijke effecten op hun karakter als nationaal, wetenschappelijk, ecologisch, economisch, historisch, cultureel, archeologisch of toeristische waarde. Het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee legt bij de beschermingsmaatregelen voor de speciaal beschermde gebieden aan de verdragspartijen op om, in overeenstemming met het internationaal recht en rekening houdend met de karakteristieken van elk speciaal beschermd gebied, de vereiste beschermingsmaatregelen te nemen, waaronder de regulering en indien nodig, het verbieden van *enige andere activiteit*

[123] Art. II, Paipa-Protocol.

die soorten kan schaden of verstoren of die de behoudsstatus van de ecosystemen of soorten kan bedreigen of de natuurlijke of culturele karakteristieken van het speciaal beschermd gebied kunnen aantasten[124]. De beschermingsmaatregelen in het Kingston-Protocol van 1990 inzake de Caribische regio kunnen het verbieden van activiteiten omvatten die resulteren in de vernietiging van bedreigde soorten van fauna en flora en het reguleren van elke andere activiteit die deze soorten, hun habitats of ecosystemen waarschijnlijk kan schaden of verstoren[125].

Voor Antarctica wordt een rechtsgrond voor de algemene beperking van activiteiten voorzien in het Protocol bij het Antarctica-Verdrag van 1991. Het ontwerpbeheersplan voor de speciaal beschermde gebieden of speciaal beheerde gebieden dient een aanduiding te omvatten van de zones binnen het gebied waarin activiteiten moeten worden verboden, onderworpen aan beperkingen of beheerd met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het beheersplan met betrekking tot de bescherming of het beheer van de waarden van het gebied[126].

De Habitatrichtlijn maakt geen expliciete vermelding van het verbieden of beperken van activiteiten in beschermde gebieden, maar legt in art. 6, § 1 aan de lidstaten op om in de Habitatrichtlijngebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen te nemen. Verder moeten ze luidens art. 6, § 2 de passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren een significant effect zouden kunnen hebben. Deze verplichting is zeer algemeen, maar belet niet dat de lidstaat deze gebruikt om activiteiten te beperken of te verbieden.

De Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu bepaalt inzake de mariene beschermde gebieden dat de Koning de maatregelen kan nemen, nodig voor de bescherming ervan[127]. In de Memorie van Toelichting wordt hierover verduidelijkt dat in navolging van het advies van de Raad van State de bevoegdheid van de Koning beperkt is tot het nemen van maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de gebieden overeenkomstig de bepalingen van deze afdeling[128]. Volgens de Raad van State is de bepaling te ruim en moet nader worden bepaald welke maatregelen worden bedoeld[129]. De te nemen maatregelen zijn gerelateerd aan de verschillende beschermingscategorieën. Zo is er voor de gerichte en integrale mariene reservaten in de wet bepaald welke activiteiten worden verboden. In de wet wordt voor deze gebieden uitgegaan van een algemene verbodsbepaling: er zijn geen activiteiten toegelaten, tenzij de activiteiten genoemd in de wet (toezicht en controle, monitoring en wetenschappelijk onderzoek door, in opdracht of met toestemming van de overheid, de beheersmaatregelen in de gerichte mariene reservaten en de militaire activiteiten). Voor de scheepvaart en de visserij moet in uitvoeringsbesluiten worden bepaald of, en in welke mate ze worden beperkt. De speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud vormen de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Welke maatregelen daarin worden genomen, is afhankelijk van de bepalingen in de richtlijn zelf. Voorts moeten de beheersmaatregelen worden genomen met het oog op het behoud van de specifieke habitats of soorten waarvoor gebieden zijn aangewezen. In de vierde beschermingscategorie van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, de gesloten zones, kunnen activiteiten gedurende het hele jaar of een gedeelte ervan worden verboden. Daarin is verder niet gespecificeerd over welke activiteiten dit gaat. Het is wellicht niet de bedoeling om over grote oppervlakten gebieden te sluiten voor

[124] Art. 6, h, Barcelona-Protocol.
[125] Art. 5, § 2, e, Kingston-Protocol.
[126] Art. 5, § 3, f, Protocol milieubescherming Antarctica.
[127] Art. 7, § 1, Wet mariene milieu.
[128] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 14.
[129] Advies van de R.v.St. van 24 februari 1998, in *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1695, 85.

alle activiteiten. Er moet bovendien, bij het instellen van een gesloten zone, rekening worden gehouden met het internationaal recht (rechten van andere staten volgens het internationaal zeerecht, EG-visserijwetgeving). In de bufferzones tenslotte wordt gesteld, dat de aan de activiteiten gestelde beperkingen minder streng zijn dan in de mariene reservaten. Er wordt ook geen verdere invulling gegeven aangaande welke activiteiten kunnen worden beperkt. Het zal wellicht ook niet de bedoeling zijn om in bufferzones activiteiten volledig uit te sluiten, tenzij schadelijke activiteiten waarvan de impact zich duidelijk uitstrekt tot de andere mariene beschermde gebieden.

Het Decreet op het natuurbehoud omvat geen algemene verbodsbepalingen voor de beschermde gebieden. Voor de gebieden van het VEN en voor de natuurreservaten wordt wel vastgelegd welke specifieke activiteiten worden verboden of beperkt. Bij de algemene, horizontale maatregelen ter bevordering van het natuurbehoud wordt wel expliciet vermeld, dat de natuurbehoudsmaatregelen vermeld in art. 13, § 1, het uitvoeren van bepaalde activiteiten kunnen verbieden of aan voorwaarden onderwerpen[130]. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met art. 9, waarbij wordt bepaald dat deze maatregelen, buiten de beschermde gebieden, geen werken of handelingen kunnen verbieden die met de uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen.

In de meeste wetgeving wordt ten aanzien van specifieke activiteiten bepaald of ze kunnen worden verboden of beperkt. Vanuit internationaal recht geldt een dubbele invalshoek: enerzijds is er het internationaal zeerecht dat vastlegt welke activiteiten kunnen worden verboden of beperkt door de kuststaat. Anderzijds zijn er de natuurbehoudsverdragen en -richtlijnen, die de grondslag vormen voor het nemen van maatregelen, die activiteiten beperken of verbieden of die zelf reeds bepaalde activiteiten uitsluiten of beperken in beschermde gebieden. Er wordt hierna voor de besproken gebruiksfuncties telkens gekeken naar de mogelijkheden in het internationaal zeerecht en naar het internationaal en het nationaal natuurbehoudsrecht. Het is uiteraard niet de bedoeling om voor elke activiteit de volledige terzake geldende wetgeving (zoals scheepvaart- en visserijwetgeving) te onderzoeken. De wetgeving wordt slechts onderzocht vanuit het oogpunt van natuurbehoud en de mate waarin deze activiteiten, omwille van redenen van natuurbehoud, kunnen worden uitgesloten of beperkt in een beschermd gebied.

2. SCHEEPVAART

2.1. BEVOEGDHEDEN VOOR DE KUSTSTAAT IN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT VOOR HET BEPERKEN VAN DE SCHEEPVAART

De maatregelen die de kuststaat kan aannemen voor het beperken van de scheepvaart in mariene beschermde gebieden verschillen naargelang het marien rechtsgebied, met name de territoriale zee en de exclusieve economische zone. Een belangrijke manier om de scheepvaart in mariene beschermde gebieden te beperken, is door het instellen van routeringsmaatregelen. Dit wordt behandeld in 2.1.3.

2.1.1. BEPERKING VAN DE SCHEEPVAART IN DE TERRITORIALE ZEE

2.1.1.1. RECHT OP ONSCHULDIGE DOORVAART

Alhoewel de kuststaat over soevereiniteit beschikt in de territoriale zee, wordt daar vanuit het internationaal recht een beperking opgelegd, met name het recht op onschuldige doorvaart[131]. De *doorvaart* betekent het varen door de territoriale zee, zonder de bedoeling de binnenwateren binnen te varen of een buiten de binnenwateren gelegen rede of

[130] Art. 13, § 3, Decreet natuurbehoud.
[131] Art. 17, Zeerechtverdrag.

havenvoorziening aan te lopen, of de binnenwateren binnen of uit te varen en een dergelijke rede of havenvoorziening aan te lopen. De doorvaart dient snel en ononderbroken te zijn. Doorvaart omvat evenwel het stoppen en voor anker gaan, doch alleen voor zover dit 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[132].

Behalve een omschrijving van het begrip doorvaart, wordt in het Zeerechtverdrag ook nog een kwalificatie gegeven van het begrip *onschuldige* doorvaart. De doorvaart door de territoriale zee wordt onschuldig geacht zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de goede orde of de veiligheid van de kuststaat[133]. De doorvaart van een vreemd schip wordt geacht gevaar op te leveren voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat indien het zich in de territoriale zee bezighoudt met één van de activiteiten die worden genoemd in art. 19, § 2 (b.v. de opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met het Zeerechtverdrag of de beoefening van de visserij). Door te verwijzen naar activiteiten van schepen, is het niet de hoedanigheid van een schip (b.v. een schip met een gevaarlijke lading aan boord) die zal bepalen of de doorvaart van een schip onschuldig is of niet, maar zijn dit wel de activiteiten door of van een schip. Het louter door de territoriale zee varen van een schip met een gevaarlijke lading aan boord, zoals nucleair afval, kan niet worden beschouwd als een inbreuk op de onschuldige doorvaart. Er worden geen activiteiten uitgeoefend waardoor een opzettelijke en ernstige verontreiniging wordt veroorzaakt. Dit betekent niet dat een kuststaat geen specifieke scheepsroutes aan alle of bepaalde categorieën van schepen kan opleggen. Voor vreemde nucleair voortgestuwde schepen en schepen die radioactieve of andere intrinsiek gevaarlijke of schadelijke stoffen vervoeren, is het bovendien zo dat deze bij de uitoefening van hun recht op onschuldige doorvaart door de territoriale zee, de documenten aan boord dienen te hebben en de speciale voorzorgsmaatregelen na te leven die bij internationale overeenkomsten voor zulke schepen zijn vastgesteld[134].

In het geval er geen activiteiten worden uitgeoefend waardoor de doorvaart niet als onschuldig wordt beschouwd, hebben vreemde schepen het recht om door de territoriale zee van andere staten te varen. Dit betekent evenwel niet dat de kuststaat in zijn territoriale zee, en in mariene beschermde gebieden gelegen in de territoriale zee, geen beperkingen ten aanzien van de scheepvaart kan instellen. *De kuststaat heeft, naast de verplichting om de onschuldige doorvaart voor vreemde schepen toe te laten, ook rechten verbonden aan de uitoefening van de onschuldige doorvaart.*

2.1.1.2. RECHTEN EN PLICHTEN VAN DE KUSTSTAAT INZAKE DE ONSCHULDIGE DOORVAART

Het recht op onschuldige doorvaart door de territoriale zee houdt voor de kuststaat de verplichting in om dit recht te eerbiedigen. De kuststaat mag de doorvaart van vreemde schepen door de territoriale zee niet belemmeren, behalve overeenkomstig het Zeerechtverdrag. De kuststaat mag aan de vreemde schepen geen verplichtingen opleggen die tot gevolg hebben dat daardoor het recht van onschuldige doorvaart wordt ontzegd of aangetast. Een kuststaat mag evenmin onderscheid maken ten aanzien van schepen van een staat of tegen schepen die lading vervoeren naar, van, of namens een staat[135]. Een belangrijk element is de betekenis van het *ontzeggen of aantasten* van het recht van onschuldige doorvaart aan vreemde schepen. Het recht op onschuldige doorvaart impliceert niet noodzakelijk een recht van doorvaart eender waar en te allen tijde in de volledige territoriale zee van de kuststaat. Een recht van onschuldige doorvaart impliceert wel dat een kuststaat zijn territoriale zee niet volledig kan afsluiten ten nadele van vreemde schepen in doorvaart. In beperkte delen van de territoriale zee kan de doorvaart worden beperkt of

[132] Art. 18, Zeerechtverdrag.
[133] Art. 19, § 1, Zeerechtverdrag.
[134] Art. 23, Zeerechtverdrag.
[135] Art. 24, Zeerechtverdrag.

uitgesloten. Dit is niet mogelijk in de door de scheepvaart gebruikte aanlooproutes naar de eigen of vreemde zeehavens of indien een alternatieve route een groter gevaar zou opleveren voor de veiligheid van het schip en de bemanning[136].

Een vraag die zich in dit verband opdringt, is in hoever het recht op onschuldige doorvaart impliceert dat dit via de kortste weg dient te gebeuren. In het Zeerechtverdrag wordt dit niet expliciet vermeld. Het recht op onschuldige doorvaart impliceert ons inziens niet dat dit het recht geeft om langs de kortste weg door de territoriale zee te varen. In een zaak van de Nederlandse Hoge Raad werd nochtans deze interpretatie gegeven aan de doorvaart en werd gewezen op de bedoeling van de doorvaart om voor alle schepen de kortst mogelijke route door de zeeën van en naar de havens open te stellen[137]. Dit is een extra kwalificatie die echter niet terug te vinden is in het Zeerechtverdrag en die ons inziens niet strookt met de doelstelling van het recht op onschuldige doorvaart. Indien het recht op onschuldige doorvaart zou impliceren dat dit langs de kortste weg dient te gebeuren, en de kortste weg loopt door een marien beschermd gebied, waar de kuststaat de scheepvaart wil beperken, dan zou dit betekenen dat de kuststaat niet gerechtigd is de scheepvaart te beperken binnen het mariene reservaat. Dat zou echter de mogelijkheid voorzien in art. 21, § 1 om maatregelen te nemen inzake de onschuldige doorvaart en de mogelijkheid voor de kuststaat om routeringsmaatregelen te nemen, voorzien in art. 22 van het Zeerechtverdrag, zonder inhoud laten.

Tegenover deze verplichtingen van de kuststaat staan immers ook enkele rechten ter bescherming van zijn belangen bij de uitoefening van het recht op onschuldige doorvaart door vreemde schepen. Zo mag de kuststaat binnen de territoriale zee maatregelen nemen die nodig zijn om *een doorvaart die niet onschuldig is te voorkomen*[138]. Wat houden deze rechten concreet in voor het beperken of verbieden van scheepvaart in mariene beschermde gebieden? Bij de kwalificatie van het begrip onschuldige doorvaart bleek dat doorvaart niet langer onschuldig is, als een schip een ernstige en opzettelijke verontreiniging veroorzaakt. Om de niet-onschuldige doorvaart te vermijden, kan de kuststaat maatregelen nemen. In het geval van het risico op een opzettelijke en ernstige verontreiniging, kan een kuststaat dus, op grond van art. 25, §1, maatregelen nemen om de niet-onschuldige doorvaart te voorkomen.

De kuststaat kan, zonder in rechte of in feite onderscheid te maken tussen schepen van vreemde nationaliteit, in bepaalde gebieden van zijn territoriale zee *de uitoefening van het recht van onschuldige doorvaart van vreemde schepen tijdelijk opschorten*, indien die opschorting noodzakelijk is voor de bescherming van zijn veiligheid, met inbegrip van wapenoefeningen. Een zodanige opschorting wordt alleen van kracht nadat zij op behoorlijke wijze is bekendgemaakt[139]. Het tijdelijk opschorten van de onschuldige doorvaart omwille van veiligheidsredenen zal moeilijk kunnen gemotiveerd worden omwille van natuurbehoudsredenen. Deze bepaling van art. 25, § 3 zal weinig bruikbaar zijn om scheepvaart te beperken of uit te sluiten in mariene beschermde gebieden.

Het kan voor een belangrijk natuurgebied van belang zijn scheepvaart te beperken of uit te sluiten omwille van het risico van een (onopzettelijke) verontreiniging (b.v. omdat een ongeval een olieverontreiniging kan teweegbrengen met schade aan fauna en flora). Het kan ook van belang zijn om scheepvaart te beperken of uit te sluiten in een gebied om geen verstoring te hebben voor bijvoorbeeld zeevogels of zeezoogdieren. *De kuststaat is ook gerechtigd om maatregelen te nemen die de onschuldige doorvaart gaan regelen.* Dit wordt in het volgende punt behandeld.

---

[136] MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 209-210 (1999).
[137] Attican Unity-zaak, Hoge Raad in Nederland, 7 februari 1986, in *Schip en Schade* nr. 61 (1986); zie hierover MAES, F., *o.c.*, 499-500 (1996).
[138] Art. 25, § 1, Zeerechtverdrag.
[139] Art. 25, § 3, Zeerechtverdrag.

2.1.1.3. WETTEN EN VOORSCHRIFTEN BETREFFENDE DE ONSCHULDIGE DOORVAART

De kuststaat is gerechtigd om wetten en voorschriften aan te nemen betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee ten aanzien van volgende materies:

- veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee;
- de bescherming van hulpmiddelen bij en voorzieningen voor de navigatie en van andere voorzieningen of installaties;
- de bescherming van kabels en pijpleidingen;
- het behoud van de levende rijkdommen van de zee;
- het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake visserij;
- de bescherming van het milieu van de kuststaat en het voorkomen, verminderen en bestrijden van de verontreiniging ervan;
- wetenschappelijk zeeonderzoek en hydrografische karteringswerkzaamheden;
- het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid[140].

De wetten en voorschriften zijn niet van toepassing op het ontwerp, de constructie, het bemannen of de uitrusting van vreemde schepen, tenzij deze uitvoering geven aan algemeen aanvaarde internationale regels en normen[141]. De kuststaat geeft voldoende bekendheid aan al deze wetten en voorschriften[142]. Vreemde schepen die het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee uitoefenen, dienen al deze wetten en voorschriften en alle algemeen aanvaarde internationale voorschriften ter voorkoming van aanvaringen op zee, na te leven[143].

Aangezien de kuststaat de onschuldige doorvaart kan regelen ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu en het voorkomen van verontreiniging en het behoud van de levende rijkdommen, *biedt art. 21 dus een voldoende rechtsbasis voor de kuststaat om de onschuldige doorvaart te regelen in de territoriale zee met het oog op natuurbehoud.* Dit wordt bovendien expliciet bevestigd in art. 211, § 4 van het Zeerechtverdrag, waarin wordt gesteld dat 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, met inbegrip van schepen die het recht van onschuldige doorvaart uitoefenen. Deze wetten en voorschriften mogen de onschuldige doorvaart van vreemde schepen niet belemmeren. *Concreet betekent dit dat een kuststaat gerechtigd is de scheepvaart in een bepaald gebied (zoals een marien reservaat) te verbieden of te beperken, zolang er voldoende mogelijkheden blijven om het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee te blijven uitoefenen.* Het instellen van een gesloten zone voor de scheepvaart over een groot deel van de territoriale zee, waardoor feitelijk het recht van onschuldige doorvaart niet meer mogelijk is, zou dus indruisen tegen het internationaal recht.

De mogelijkheid voor de kuststaat om de onschuldige doorvaart te regelen met het oog op de bescherming van het mariene milieu, impliceert dat de scheepvaart kan worden omgeleid of geweerd uit een bepaald (beschermd) gebied. Indien het beperken of verbieden van de scheepvaart in een marien beschermd gebied zich voordoet in een zone die normaal gezien, wordt gebruikt voor de internationale scheepvaart, moet ook rekening worden gehouden met internationale reglementeringen inzake routeringsmaatregelen en verkeersscheidingsstelsels.

---

[140] Art. 21, §1, Zeerechtverdrag.
[141] Art. 21, § 2, Zeerechtverdrag.
[142] Art. 21, § 3, Zeerechtverdrag.
[143] Art. 21, § 4, Zeerechtverdrag.

2.1.2. BEPERKING VAN DE SCHEEPVAART IN DE EXCLUSIEVE ECONOMISCHE ZONE

In de EEZ geldt de vrijheid van scheepvaart voor schepen van alle staten[144]. De beperking van de scheepvaart binnen een beschermd gebied in de EEZ kan dus niet unilateraal worden aangenomen door de kuststaat. Een beperking van de scheepvaart of het verbieden van de scheepvaart binnen een beschermd gebied zal dienen te gebeuren door de bevoegde internationale organisatie, de IMO.

Het aanwijzen van een beschermd gebied in de EEZ onder art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag, waarbij door de kuststaat bijzondere maatregelen worden genomen ten aanzien van de scheepvaart in dat gebied, moet worden voorgelegd aan IMO. De IMO dient de instelling van een dergelijk beschermd gebied te bevestigen.

2.1.3. ROUTERINGSMAATREGELEN

2.1.3.1. ALGEMEEN

In het Zeerechtverdrag wordt bepaald wat de bevoegdheden zijn voor de kuststaat om routeringsmaatregelen in te stellen. De eigenlijke bepalingen inzake scheepsroutering zijn terug te vinden in het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS-Verdrag)[145] en verder uitgewerkt in de General provisions on ships' routeing van de IMO[146]. In IMO-Resolutie A. 720(17) inzake richtlijnen voor de aanwijzing van speciale gebieden en de identificatie van bijzondere gevoelige zeegebieden wordt ook aandacht besteed aan het nemen van routeringsmaatregelen met het oog op milieubescherming. Daarin worden, in overeenstemming met de General provisions, specifieke procedures voorzien, in het geval van routeringsmaatregelen omwille van milieuoverwegingen. Als gevolg van deze resolutie, werden ook de General provisions en uiteindelijk ook het SOLAS-Verdrag zelf formeel aangepast waardoor scheepsrouteringsmaatregelen ook kunnen omwille van milieuoverwegingen[147]. Voor één bepaalde scheepsrouteringsmaatregel, met name verkeersscheidingsstelsels, ligt de verdragsrechtelijke basis in het COLREG-Verdrag[148] inzake aanvaringen op zee. In dit verdrag wordt bepaald dat de IMO verkeersscheidingsstelsels kan aannemen met de bedoeling aanvaringen te voorkomen[149]. De verdere regelen inzake verkeerscheidingsstelsels zijn terug te vinden in voorschrift 10 van het COLREG-Verdrag.

Naast het gebruik van scheepsroutering als een middel om de veiligheid van de scheepvaart te bevorderen, wordt scheepsroutering ook hoe langer hoe meer gezien als een middel om verontreiniging van de kust of van gevoelige zeegebieden te voorkomen. De doelstelling van scheepsrouteringssystemen, zoals geformuleerd in het SOLAS-Verdrag, is dan ook het bijdragen tot de veiligheid van mensenlevens op zee, veiligheid en efficiëntie van scheepvaart en/of de bescherming van het mariene milieu[150]. In de General provisions wordt de doelstelling van scheepsroutering gezien als de verbetering van de veiligheid van de

---

[144] Art. 58, Zeerechtverdrag.
[145] Voor een verwijzing, zie voetnoot 49 in hoofdstuk 4.
[146] IMO-Resolutie A.572(14), General Provisions on Ships' Routeing, zoals geamendeerd (voortaan verwijzing als General provisions); tekst van de provisions in IMO, *Ships' Routeing*, zesde editie, Londen, 1993 (met amendementen van 1992); een belangrijke wijziging aan de General provisions werd doorgevoerd door Resolutie A.827(19) van 23 november 1995, bijlage 3 (in IMO, *Nineteenth Assembly Resolutions and other Decisions (Resolutions 780-838)*, Londen, 1996, 280).
[147] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 412-414 (1997).
[148] Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, Londen, 20 oktober 1972; diverse malen gewijzigd door IMO-resoluties; geamendeerde tekst in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.3,250 (afgekort als COLREG-Verdrag); in België goedgekeurd door de Wet van 24 november 1975, *BS* 12 juni 1976; zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 319-320 (1997).
[149] Voorschrift 1, d, COLREG-Verdrag.
[150] Voorschrift V/8, a, SOLAS-Verdrag.

scheepvaart in convergentiegebieden, in gebieden met een grote verkeersdichtheid of waar de bewegingsvrijheid voor de scheepvaart beperkt is door een beperkte zeeruimte, het bestaan van belemmeringen voor de navigatie, beperkte diepte, of ongunstige meteorologische omstandigheden. Scheepsroutering kan ook worden gebruikt met de bedoeling het vermijden of verminderen van het risico op verontreiniging of andere schade aan het mariene milieu veroorzaakt door aanvaringen of strandingen in of in de nabijheid van milieugevoelige gebieden[151]. De precieze doelstelling van een routeringssysteem zal afhankelijk zijn van de bijzondere omstandigheden, maar het kan onder meer de organisatie van veilige scheepvaart in of rond een veilige afstand van milieugevoelige gebieden inhouden[152].

Een *routeringssysteem* wordt omschreven als eender welk systeem van één of meer routes of routeringsmaatregelen gericht op het terugdringen van het risico op ongevallen. Het omvat verkeersscheidingsstelsels, tweerichtingsverkeer, aanbevolen banen, te vermijden gebieden, *inshore* verkeerszones, rotondes, voorzichtigheidsgebieden en diepwaterroutes. Deze verschillende routeringsmaatregelen worden verder omschreven in de General provisions. Zo wordt een *te vermijden gebied* (*area to be avoided*) omschreven als een routeringsmaatregel die een gebied omvat binnen afgebakende grenzen waarin de scheepvaart bijzonder gevaarlijk is of waarin het van uitzonderlijk belang is om ongevallen te vermijden en die zouden moeten worden vermeden door alle schepen of bepaalde types van schepen[153]. Een te vermijden gebied is niet gelijk te schakelen met een verboden gebied, tenzij dit expliciet wordt vermeld[154].

Naast deze routeringsmaatregelen, die een passieve vorm zijn van scheepsroutering, zonder actieve tussenkomst van de kuststaat, zijn er ook nog de actieve maatregelen inzake scheepsroutering. Het gaat om de *verkeersbegeleidingssystemen* waarbij er een actieve tussenkomst is van de kuststaat (*Vessel traffic services* of VTS). Op deze maatregelen wordt hier verder niet ingegaan[155].

Sinds 1 januari 1997 kunnen routeringssystemen ook verplicht worden gemaakt. Voorwaarde daarbij is dat deze systemen zijn ingesteld in overeenstemming met de richtlijnen en criteria vastgesteld door de IMO[156]. Een *verplicht routeringssysteem* (*mandatory routeing system*) wordt expliciet omschreven in de General provisions als een routeringssysteem aangenomen door de IMO, in overeenstemming met vereisten van voorschrift V/8 van het SOLAS-Verdrag, voor het verplicht gebruik door alle schepen, bepaalde categorieën van schepen of schepen met een bepaalde lading[157]. Scheepsrouteringssystemen kunnen worden gebruikt en verplicht worden gemaakt voor alle schepen, of voor bepaalde categorieën schepen of voor schepen met een bepaalde soort lading[158]. Scheepsrouteringssystemen zijn echter niet verplicht voor oorlogsschepen, marine hulpschepen en andere schepen in eigendom of uitgebaat door een overheid en die worden gebruikt in een niet-commerciële dienst. Deze schepen moeten wel worden aangespoord om toch deze routeringssystemen te volgen[159]. Een schip dient een verplicht scheepsrouteringssysteem aangenomen door de IMO te gebruiken, tenzij er dwingende redenen zouden zijn om dit niet te doen[160]. Een verplicht routeringssysteem kan ook worden afgedwongen: staten dienen de maatregelen aangenomen door de organisatie inzake scheepsroutering na te leven. Zij moeten alles doen

---

[151] General provisions, 1.1.
[152] General provisions, 1.2.6; deze bepaling werd ingevoerd bij Resolutie A. 827(19) van 23 november 1995.
[153] General provisions, 2.1.13
[154] Resolutie A. 720 (17), 3.4.7.
[155] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 419-426 (1997).
[156] Voorschrift V/8, a, SOLAS-Verdrag.
[157] General provisions, 2.1.2.
[158] Voorschrift V/8, a, SOLAS-Verdrag.
[159] Voorschrift V/8, c, SOLAS-Verdrag.
[160] Voorschrift V/8, h, SOLAS-Verdrag.

binnen hun macht om het gepaste gebruik van scheepsrouteringssystemen aangenomen door de IMO, te verzekeren[161].

De IMO wordt erkend als de enige bevoegde internationale organisatie voor het uitwerken van richtlijnen, criteria en maatregelen op internationaal niveau voor scheepsrouteringssystemen[162]. *Het initiatief tot het instellen van een routeringssysteem gaat uit van de nationale staten.* De selectie en het ontwikkelen van routeringsmaatregelen is de verantwoordelijkheid van de betrokken staten[163]. Daarbij dienen zij rekening te houden met de richtlijnen en criteria vastgelegd door de IMO[164]. Wanneer twee of meer staten een gemeenschappelijk belang hebben in een bepaald gebied (in het geval van een gezamenlijke visserijzone of een gezamenlijk beschermd gebied zoals b.v. de Waddenzee) dienen zij gezamenlijke voorstellen over te maken over de afbakening en het gebruik van een routeringssysteem[165].

De scheepsrouteringssystemen moeten worden voorgelegd voor goedkeuring door de IMO. Indien een nationale overheid echter een routeringssysteem niet voorlegt aan de IMO, wordt toch aangeraden om, indien mogelijk, de richtlijnen en criteria van de IMO te volgen[166]. Deze laatste bepaling is in overeenstemming met het Zeerechtverdrag, waarbij de kuststaten in de territoriale zee gerechtigd zijn scheepsrouteringsmaatregelen te nemen en deze niet noodzakelijk ter goedkeuring aan de IMO moeten voorleggen[167]. Eenmaal een routeringssysteem werd aanvaard door de IMO, kan het alleen worden aangepast of opgeheven, in overleg met en door goedkeuring door de IMO, tenzij in noodgevallen, waarbij er zich een onverwachte obstructie van een verkeerslaan door een wrak of een ander gevaar voordoet[168].

Bij het beslissen om al dan niet een routeringssysteem in te stellen met het oog op de bescherming van het mariene milieu, dient de IMO volgende drie elementen in overweging te nemen:

- kan het voorgestelde routeringssysteem redelijkerwijze bijdragen tot het vermijden of aanzienlijk terugdringen van het risico op verontreiniging of andere schade aan het mariene milieu van het betrokken gebied;
- kan, gelet op de grootte van het gebied, of het totale aantal van milieugevoelige gebieden die zijn ingesteld in de geografische regio, het gebruik van routeringssystemen, in het bijzonder te vermijden gebieden, het effect hebben van op een onredelijke wijze het gebied te beperken voor de scheepvaart;
- voldoet het voorgestelde routeringssysteem aan de vereisten van de General provisions[169].

IMO gaat geen voorgesteld routeringssysteem aannemen zolang niet blijkt dat het voorgestelde systeem geen onnodige beperkingen aan de scheepvaart oplegt en volledig in overeenstemming is met de vereisten van voorschrift V/8, j van het SOLAS-Verdrag (dit voorschrift bepaalt dat de routeringssystemen in overeenstemming moeten zijn met het internationaal recht, in het bijzonder met de relevante bepalingen van het Zeerechtverdrag). In het bijzonder kan geen te vermijden gebied worden ingesteld indien dit de doorvaart van schepen door een internationale zeestraat zou belemmeren[170].

---

[161] Voorschrift V/8, g, SOLAS-Verdrag.
[162] Voorschrift V/8, b, SOLAS-Verdrag; General provisions, 3.1; Resolutie A. 720(17), 3.4.1.
[163] Voorschrift V/8, b en d, SOLAS-Verdrag; Resolutie A. 720 (17), 3.4.1. en 3.5.1.
[164] Voorschrift V/8, d, SOLAS-Verdrag.
[165] Voorschrift V/8, f, SOLAS-Verdrag; General provisions, 3.10.
[166] Voorschrift V/8, e, SOLAS-Verdrag.
[167] Zie infra 2.1.3.2.
[168] General provisions, 3.17 en 3.19.
[169] General provisions, 3.6.
[170] General provisions, 3.7.

De procedure die wordt doorlopen binnen de IMO voor het aannemen van routeringsmaatregelen omwille van milieuoverwegingen, wordt omschreven in Resolutie A. 720 (17). Voor staten die routeringsmaatregelen voorleggen aan de IMO ter goedkeuring, is de meest directe weg dit voorstel voor te leggen aan het IMO-Subcomité inzake veiligheid van navigatie[171]. De routeringsmaatregelen worden in deze resolutie gezien als één van de mogelijke maatregelen binnen de bijzondere gevoelige zeegebieden (PSSA's). In de procedure voor het aannemen van routeringsmaatregelen worden de staten verzocht om de nodige informatie over te maken aan de IMO, zoals onder meer de gegevens om aan te tonen dat het gebied in kwestie voldoet aan de criteria om te worden aangeduid als PSSA[172]. Wanneer een te vermijden gebied of een andere routeringsmaatregel wordt gezien als de meest geschikte manier om een PSSA te beschermen, dan moet het gebied voldoen aan de criteria om als PSSA te worden aangeduid en moeten de regelen inzake te vermijden gebieden of andere routeringsmaatregelen worden nageleefd[173].

Het instellen van routeringsmaatregelen verschilt voor de territoriale zee en de EEZ op twee vlakken: het initiatiefrecht tot het instellen van de maatregelen en de al dan niet verplichte goedkeuring door de IMO.

2.1.3.2. ROUTERINGSMAATREGELEN IN DE TERRITORIALE ZEE

In het SOLAS-Verdrag worden de bepalingen inzake scheepsrouteringssystemen vermeld, zonder een onderscheid te maken waar deze scheepsrouteringssystemen zich bevinden. Er zijn dus geen specifieke regelen ten aanzien van de territoriale zee of gebieden voorbij de territoriale zee. In de General provisions is er wel een specifieke bepaling inzake scheepsrouteringssystemen in de territoriale zee. Voorts moet worden teruggevallen op de algemene bepalingen uit het Zeerechtverdrag.

In het *Zeerechtverdrag* wordt gesteld dat de kuststaat, overeenkomstig de bepalingen van dit verdrag en de andere regels van het internationaal recht, wetten en voorschriften kan aannemen betreffende de doorvaart door de territoriale zee ten aanzien van onder meer de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee, evenals inzake de bescherming van het milieu en het voorkomen, verminderen en bestrijden van de verontreiniging ervan[174]. Dit biedt een algemene rechtsgrond voor het nemen van maatregelen, waartoe ook het instellen van scheepsrouteringsmaatregelen omwille van milieuoverwegingen kunnen worden gerekend[175]. Er is echter geen verdere uitwerking voorzien. Art. 22 is meer specifiek maar is beperkt tot slechts twee soorten routeringsmaatregelen, met name *scheepvaartroutes* (*sea lanes*) en *verkeersscheidingsstelsels*. Art. 22 van het Zeerechtverdrag stelt dat de kuststaat omwille van de veiligheid van de scheepvaart van vreemde schepen die het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee uitoefenen, kan eisen dat deze door de kuststaat aangewezen of voorgeschreven scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels gebruiken[176]. In het bijzonder kan van tankschepen, nucleair voorgestuwde schepen en schepen die radioactieve of andere intrinsiek gevaarlijke of schadelijke stoffen of materialen vervoeren, worden geëist dat zij zich bij hun doorvaart tot zulke scheepvaartroutes beperken[177]. Bij het instellen van scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels in de territoriale zee houdt de kuststaat rekening met de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisatie (waarmee wordt bedoeld de Internationale Maritieme Organisatie),

---

[171] Resolutie 720 (17), 3.5.5.
[172] Resolutie A. 720(17), 3.5.8.
[173] Resolutie A.720 (17), 3.6 en 3.7.
[174] Art. 21, § 1, a en f, Zeerechtverdrag.
[175] Zie ook in deze zin MOLENAAR, E.J., *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Den Haag, Kluwer Law International, 1998, (632 p.), 203-204.
[176] Art. 22, § 1, Zeerechtverdrag.
[177] Art. 22, § 2, Zeerechtverdrag.

alsook met de vaarwateren die gewoonlijk voor de internationale scheepvaart worden gebruikt, de bijzondere kenmerken van bepaalde schepen en vaarwateren, en de verkeersdichtheid[178]. De scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels moeten door de kuststaat duidelijk worden aangegeven op kaarten, die behoorlijk bekend moeten worden gemaakt[179].

In de *General provisions* wordt ook specifiek aandacht besteed aan de scheepsrouteringssystemen in de territoriale zee. Luidens de General provisions worden de staten die routeringssystemen instellen binnen hun territoriale zee verzocht om dit te doen in overeenstemming met de richtlijnen en de criteria van de IMO inzake scheepsrouteringssystemen en deze maatregelen over te maken voor aanneming door IMO[180]. In de IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.5.3 wordt eenzelfde bepaling opgenomen, maar dit gaat enkel over verkeersscheidingsstelsels.

Het geheel van de bepalingen inzake scheepsrouteringen geven dus geen duidelijk beeld over de te volgen procedure voor de kuststaat. *Het is wel duidelijk dat het initiatief tot het nemen van routeringsmaatregelen in de territoriale zee exclusief toebehoort aan de kuststaat.* De belangrijkste vraag is echter in hoever er een verplichting is om een scheepsrouteringssysteem dat werd aangenomen door een kuststaat in de territoriale zee voor te leggen aan de IMO en in hoever een niet aan de IMO voorgelegd systeem afdwingbaar is.

Inzake de verplichting om de door de kuststaat aangenomen routeringssystemen te laten goedkeuren door de IMO, blijkt uit de diverse bepalingen dat er geen dergelijke verplichting is[181]. De kuststaten worden wel *verzocht* om de routeringsmaatregelen die zij aannemen binnen hun territoriale zee te laten aannemen door de IMO. Dit blijkt uit het SOLAS-Verdrag[182] waarbij staten, indien zij niet hun routeringssystemen ter goedkeuring overmaken aan de IMO, aangeraden worden om toch de richtlijnen en criteria van de IMO te volgen. Dit blijkt tevens uit de General provisions[183], waarin de staten worden verzocht om de routeringssystemen over te maken aan de IMO voor aanvaarding en uit Resolutie A.720 (17), waarin een zelfde bepaling wordt opgenomen inzake verkeersscheidingsstelsels. Ook uit het Zeerechtverdrag blijkt er geen verplichte goedkeuring door de IMO van scheepsrouteringssystemen, ingesteld krachtens art. 21 of scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels ingesteld krachtens art. 22[184].

Dan blijft de vraag naar de afdwingbaarheid van niet door de IMO aangenomen routeringssystemen. Daarover geeft noch het SOLAS-Verdrag, noch de General provisions, een duidelijk antwoord. In het SOLAS-Verdrag en de General provisions is sprake van verplichte routeringssystemen (*mandatory routeing systems*). Zoals er al op werd gewezen, wordt daarbij niet gespecificeerd in welke gebieden deze routeringssystemen zijn gelegen. Er moet dus worden teruggevallen op de bepalingen van het Zeerechtverdrag. Dit brengt ons terug bij de soevereiniteit van de kuststaat over de territoriale zee en het recht van onschuldige doorvaart. Een eerste belangrijk onderscheid dringt zich hier op: het recht op onschuldige doorvaart geldt voor vreemde schepen. Voor de *eigen schepen* moet met het recht op onschuldige doorvaart geen rekening worden gehouden. Er kunnen dus zonder enige beperking routeringsmaatregelen in de territoriale zee ten aanzien van eigen schepen worden ingesteld[185]. Voor *vreemde schepen* kunnen de routeringssystemen ook worden

[178] Art. 22, § 3, Zeerechtverdrag.
[179] Art. 22, § 4, Zeerechtverdrag.
[180] General provisions, 3.14.
[181] Zie ook MOLENAAR, E.J., *o.c.*, 213 (1998).
[182] Cf. voorschrift V/8, e, SOLAS-Verdrag.
[183] Cf. General provisions, 3.14.
[184] Zie ook MOLENAAR, E.J., *o.c.*, 204 (1998).
[185] Zie ook in deze zin MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 208 (1999).

afgedwongen, mits te voldoen aan enkele voorwaarden. Luidens art. 22 kan de kuststaat eisen van vreemde schepen dat deze de scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels in de territoriale zee volgen. In het Zeerechtverdrag wordt niet gespecificeerd of dit enkel gaat over de door IMO goedgekeurde systemen. Wel wordt gesteld om rekening te houden met de aanbevelingen van deze organisatie[186]. Luidens deze aanbevelingen worden de kuststaten verzocht om hun routeringssystemen te laten goedkeuren door de IMO, maar is er geen verplichting. Voor de niet door de IMO goedgekeurde routeringssystemen is art. 21, § 4 van belang: vreemde schepen die het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee uitoefenen, dienen al deze wetten en voorschriften (aangenomen krachtens art. 21, § 1) na te leven. Voorwaarde is wel dat deze wetten en voorschriften een voldoende bekendheid hebben gekregen[187]. *Ons inziens kunnen dus ook routeringssystemen die zijn ingesteld door de kuststaat in de territoriale zee, en niet door de IMO werden aangenomen, afdwingbaar worden gesteld aan vreemde schepen*[188]. Dit is een gevolg van het soevereiniteitsrecht van de kuststaat en van de bevoegdheid van de kuststaat om maatregelen te nemen ten aanzien van de onschuldige doorvaart.

De statenpraktijk bevestigt het bestaan van een unilaterale bevoegdheid van de kuststaat voor het regelen van de scheepvaart in de territoriale zee, zij het dat een groot deel daarvan is beperkt tot scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels. Minstens vier staten hebben al unilateraal verplichte scheepsrouteringssystemen of verkeersbegeleidingssystemen ten aanzien van vreemde schepen in doorvaart door hun territoriale zee ingesteld (Canada, Frankrijk, Zweden en de Verenigde Staten). Dit beperkt aantal is volgens E. Molenaar te verklaren door het feit dat dergelijke systemen vrij nieuw zijn. Voorts zullen bepaalde staten wensen om deze systemen ook uit te breiden voorbij hun territoriale zee en daarom de goedkeuring van de IMO behoeven. Staten kunnen ook verkiezen om deze beperking niet unilateraal te nemen, maar een goedkeuring van de IMO te vragen, bijvoorbeeld met het oog op een grotere mate van erkenning[189].

Naast het respecteren van de onschuldige doorvaart, is er nog een tweede vereiste, met name dat er *een voldoende bekendheid wordt gegeven aan de aangenomen routeringsmaatregelen*: de kuststaat geeft scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels duidelijk aan op kaarten, waaraan naar behoren bekendheid wordt gegeven[190]. Indien een overheid beslist om een routeringssysteem niet over te maken aan de IMO, dan moet zij, bij de afkondiging naar de scheepvaart, verzekeren dat er een duidelijke indicatie van deze systemen is op kaarten en aangeven in nautische publicaties welke regels gelden in het systeem[191].

Het is daarom aan te bevelen aan kuststaten om routeringsmaatregelen in de territoriale zee, in een gebied waar er internationale scheepvaart is, toch te laten aannemen door de IMO. De aanvaarding van een routeringssysteem door de IMO garandeert een uniforme toepassing, de universele bekendmaking via resoluties van de IMO en de aanduiding op kaarten in het Ships' routeing handboek[192]. Voor een gebied waar er geen internationale scheepvaart is, is dit geen vereiste en is een plaatselijke bekendmaking voldoende. Verder moet rekening worden gehouden met het algemeen beginsel dat de veiligheid van de scheepvaart niet in het gedrang wordt gebracht (zo is bijvoorbeeld een te vermijden gebied in een verkeersscheidingsstelsel onmogelijk)[193].

---

[186] Art. 22, § 3, a, Zeerechtverdrag.
[187] Art. 21, § 3, Zeerechtverdrag.
[188] Zie ook MOLENAAR, E.J., *o.c.*, 213 (1998). Een meer voorzichtige interpretatie werd gegeven in MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 418 (1997) en MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 209 (1999), waarin wordt gesteld dat niet door de IMO aangenomen routeringssystemen vrijblijvende systemen zijn.
[189] MOLENAAR, E.J., *o.c.*, 226-228 (1998).
[190] Art. 22, § 4, Zeerechtverdrag.
[191] General provisions, 3.15.
[192] Zie ook Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 23.
[193] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 24.

2.1.3.3. ROUTERINGSMAATREGELEN IN DE EXCLUSIEVE ECONOMISCHE ZONE

Het initiatief tot het instellen van routeringsmaatregelen binnen de EEZ gaat normaal gezien uit van de kuststaat. Nochtans is het niet uitgesloten dat ook andere staten dit initiatief kunnen nemen. Dit blijkt uit art. 211, § 1 van het Zeerechtverdrag waarin wordt vastgelegd dat de *staten* verkeersstelsels kunnen aannemen, zonder daarbij te specificeren dat het gaat over kuststaten. Vooraleer een dergelijk voorstel kan worden aangenomen door de IMO, zal wel het akkoord van de desbetreffende kuststaat vereist zijn[194].

Routeringsmaatregelen binnen de EEZ dienen te worden aangenomen door IMO[195]. Wanneer een nationale staat een voorstel doet over het instellen van een routeringssysteem gelegen in een gebied buiten zijn territoriale zee of in een internationale zeestraat, moet deze staat de IMO consulteren zodat het routeringssysteem kan worden aangenomen door de IMO. De overheden van de nationale staten dienen de nodige informatie te bezorgen aan de IMO, onder meer inzake de doelstellingen van het routeringssysteem en milieuoverwegingen[196]. De procedure voor het instellen van routeringssystemen in de EEZ, de volle zee en de internationale zeestraten, is dezelfde.

2.1.3.4. ROUTERINGSMAATREGELEN IN INTERNATIONALE ZEESTRATEN

Voor scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels in internationale zeestraten geldt art. 41 van het Zeerechtverdrag. De aan de zeestraat grenzende staten kunnen scheepvaartroutes aanwijzen en verkeersscheidingsstelsels voorschrijven. Er geldt echter een dubbele voorwaarde:

- *De voorstellen voor scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels moeten door de staten worden voorgelegd aan de IMO met het oog op de aanvaarding ervan.* De IMO kan enkel die scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels aanvaarden die zijn overeengekomen met de aan de zeestraten grenzende staten;
- In het geval er scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels worden voorgesteld door wateren van twee of meer aan de zeestraten grenzende staten, dan moeten de betrokken staten samenwerken bij het formuleren van voorstellen in overleg met de IMO[197].

De verplichte goedkeuring van scheepvaartroutes door de IMO in internationale zeestraten wordt ook expliciet voorzien door het SOLAS-Verdrag[198] en de General provisions[199]. Unilaterale maatregelen zijn dus in strijd met het internationaal recht. Zo is bijvoorbeeld de wetgeving die werd aangenomen door Turkije in de Turkse zeestraten strijdig met het internationaal recht[200].

2.1.3.5. BESLUIT INZAKE ROUTERINGSMAATREGELEN

Het *initiatief* tot het instellen van routeringsmaatregelen is in de territoriale zee voorbehouden voor de kuststaat. In de EEZ gaat het initiatief normaal gezien ook uit van de kuststaat, alhoewel het niet is uitgesloten dat ook andere staten dit doen. In dat geval zal wel een akkoord van de kuststaat vereist zijn.

---

[194] Cf. voorschrift V/8, f, SOLAS-Verdrag.
[195] Voorschrift V/8, b, SOLAS-Verdrag; General provisions, 3.1.; IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.5.2.
[196] General provisions, 3.11.
[197] Art. 41, § 4 en § 5, Zeerechtverdrag.
[198] Voorschrift V/8, k, SOLAS-Verdrag.
[199] General provisions, 3.11.
[200] Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits and the Marmara Region, in *IJMCL* 570-584 (1995); zie hierover MAES, F., *o.c.*, 598 (1996).

Wat de *goedkeuring* betreft, moeten scheepsrouteringssystemen in de territoriale zee die zijn aangenomen door de kuststaat *niet* door de IMO worden goedgekeurd. Er wordt wel aanbevolen dit te doen. Ook moet de kuststaat het recht van onschuldige doorvaart respecteren en voldoende bekendheid geven aan de routeringssystemen teneinde dit te kunnen afdwingen voor vreemde schepen. In een gebied dat wordt gebruikt voor internationale scheepvaart is een goedkeuring door de IMO van routeringssystemen in de territoriale zee een bijkomende garantie voor deze bekendheid en voor de afdwingbaarheid ervan.

Scheepsrouteringssystemen voorbij de territoriale zee dienen wel door de IMO te worden goedgekeurd om geldig te zijn. Het afdwingen van dergelijke systemen zijn in de EEZ slechts mogelijk indien ze zijn aangenomen door de IMO als een verplicht routeringssysteem. Routeringssystemen in internationale zeestraten moeten ook door de IMO worden goedgekeurd.

2.2. Beperking van de scheepvaart in het internationaal natuurbehoudsrecht

In het internationaal recht kan op twee manieren de beperking van de scheepvaart in mariene gebieden worden behandeld. *Dit kan in de eerste plaats door het instellen van een internationale beschermingscategorie*, waarin bepaalde strengere normen gelden voor de scheepvaart. Onder een internationale beschermingscategorie wordt hier begrepen een beschermd gebied dat is ingesteld met instemming van een internationale organisatie, in casu de IMO. Hiervan zijn er drie categorieën terug te vinden: de bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag, de bijzondere gevoelige zeegebieden (PSSA's) en de bijzondere gebieden ingesteld krachtens art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag. De bijzondere MARPOL-gebieden en de PSSA's kunnen gelegen zijn in zowel de territoriale zee, de EEZ als de volle zee. De bijzondere gebieden van art. 211, § 6 van het Zeerechtverdrag zijn beperkt tot de EEZ. De bespreking van deze wetgeving kwam al aan bod in hoofdstuk 9.

Een tweede manier in het internationaal recht om de beperking van scheepvaart in beschermde mariene gebieden te behandelen, is *door de verdragspartijen op te leggen om dergelijke maatregelen te nemen binnen de rechtsgebieden waarover zij bevoegdheid hebben*. Ook in dat geval moet het internationaal recht worden gerespecteerd. Zo zal bij maatregelen in de territoriale zee het recht van onschuldige doorvaart moeten worden geëerbiedigd. Bij het instellen van routeringsmaatregelen zullen de aanbevelingen van de IMO moeten worden gevolgd.

Voor de *Noordzee* wordt in de vierde Noordzeeverklaring erkend dat er geschikte maatregelen vereist zijn voor de bescherming van milieugevoelige gebieden die ook aan het risico van scheepvaart onderhevig zijn. Er wordt overeengekomen om:

- samen te werken met het oog op gebruik te maken van de verschillende routeringsmaatregelen die beschikbaar zijn door de IMO, met inbegrip van te vermijden gebieden en diepwaterroutes;
- het actief ondersteunen van de activiteiten van de Europese Unie om criteria op te stellen voor de identificatie van dergelijke gebieden en
- het monitoren van gebieden waar routeringsmaatregelen zijn ingesteld, met het oog op de beoordeling van de naleving door schepen met deze maatregelen[201].

Er wordt dus vooral de nadruk gelegd op het gebruik van andere internationale fora, zoals de IMO en de EU. De Noordzeeverklaring is ook niet specifiek gericht op het nemen van maatregelen ter beperking van de scheepvaart in beschermde gebieden. De maatregelen waartoe wordt opgeroepen, gelden voor de hele Noordzee.

[201] Bijlage 3, 5.1, vierde Noordzeeverklaring.

Specifieke bepalingen waarbij verdragspartijen worden opgeroepen tot het nemen van beschermingsmaatregelen inzake de scheepvaart in beschermde gebieden zijn terug de vinden in de UNEP-regionale zeeprotocollen. Zo kunnen de maatregelen in de beschermde gebieden in het Genève-Protocol van 1982 inzake de Middellandse Zee de regeling van de doorvaart van schepen omvatten, evenals het stoppen en voor anker gaan. Deze maatregelen dienen in overeenstemming te zijn met het internationaal recht[202]. Een zelfde bepaling werd opgenomen in het Barcelona-Protocol van 1995 voor de Middellandse Zee. Voor de beschermde gebieden in de Cariben kan op grond van het Kingston-Protocol de doorvaart van schepen worden geregeld, evenals het stoppen en voor anker gaan ervan, en alle andere scheepsactiviteiten die aanzienlijke schadelijke milieueffecten zouden hebben op het beschermd gebied. Hierbij dienen de rechten van onschuldige doorvaart, transit doorvaart, doorvaart door archipelzeelanen en vrijheid van scheepvaart gerespecteerd te worden, in overeenstemming met het internationaal recht[203]. Het Nairobi-Protocol van 1989 inzake de Oost-Afrikaanse regio geeft de mogelijkheid om de pleziervaartactiviteiten te reguleren[204].

Zelfs indien de mogelijkheid voor de kuststaat tot het beperken van de scheepvaart in zijn beschermde gebieden niet expliciet wordt vermeld in de regionale natuurbehoudsverdragen, blijft deze mogelijkheid voor de kuststaat behouden op grond van het Zeerechtverdrag en de andere relevante verdragen, zoals het SOLAS-Verdrag. Het gebruik van scheepsrouteringsmaatregelen wordt ook aanbevolen in Agenda 21, zowel voor individuele staten, als in onderlinge samenwerking en binnen het kader van de IMO[205].

2.3. Beperking van de scheepvaart in het nationaal recht

De Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu biedt de mogelijkheid om de scheepvaart te beperken in de mariene beschermde gebieden. Een expliciete mogelijkheid wordt daartoe geboden voor de *gerichte en integrale mariene reservaten.* In de reservaten zijn in principe alle activiteiten uitgesloten, met uitzondering van de activiteiten genoemd in de wet. Daartoe behoort de scheepvaart. Het blijft niettemin mogelijk de scheepvaart te beperken in de reservaten, volgens de procedure van art. 20 van de wet. De expliciete verwijzing naar het beperken van de scheepvaart in reservaten, betekent niet dat in de andere mariene beschermde gebiedscategorieën van de wet de scheepvaart niet kan worden beperkt. Zo kan een *gesloten zone* worden ingesteld voor een bepaalde categorie van scheepvaart of voor het beperken van de scheepvaart gedurende een bepaalde periode. Ook in een *bufferzone* kan eventueel bepaalde scheepvaart worden beperkt. In de bufferzone mag de beperking echter niet zo streng zijn als in de reservaten. In de *speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud* kan het beperken van de scheepvaart als een noodzakelijke instandhoudingsmaatregel worden gezien in de zin van art. 6 van de Habitatrichtlijn. Dit zal afhankelijk zijn van de soorten of habitats waarvoor deze speciale beschermingszones werden ingesteld. Indien de scheepvaart een verstoring zou betekenen voor bijvoorbeeld zeevogels waarvoor een Vogelrichtlijngebied werd aangeduid, dan kan het beperken van de scheepvaart in tijd, of van een bepaalde categorie schepen, een dergelijke instandhoudingsmaatregel zijn. Ook voor het beperken van de scheepvaart in de andere beschermingscategorieën dan de mariene reservaten moet de procedure van art. 20 worden gevolgd. In de Memorie van Toelichting bij de wet wordt gesteld dat met de regelen voor routeringssystemen zoals voorzien in art. 20 *in hoofdzaak* de bescherming van de gerichte en de mariene reservaten wordt geviseerd tegen de risico's op verontreiniging door de scheepvaart, in navolging van art. 8, iii[206]. Alhoewel vooral de beperking van de scheepvaart in de reservaten wordt beoogd, wordt in de Memorie van Toelichting impliciet te

[202] Art. 7, c, Genève-Protocol.
[203] Art. 5, c, Kingston-Protocol.
[204] Art. 10, c, Nairobi-Protocol.
[205] Agenda 21, 17.30, a, vii.
[206] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 22.

kennen gegeven dat ook voor de andere beschermde gebieden routeringsmaatregelen kunnen worden genomen.

Art. 20 van de wet omvat de mogelijkheid voor het instellen van routeringssystemen ter voorkoming van verontreiniging en ter vrijwaring van de mariene beschermde gebieden. Luidens de Memorie van Toelichting wordt als *routeringssysteem* hier vooral een *voor de scheepvaart of voor bepaalde scheepstypes te vermijden gebieden* geviseerd[207]. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, bijzondere routeringsmaatregelen verplicht stellen ter vrijwaring van de mariene beschermde gebieden van de risico's op verontreiniging[208]. De verplichting om dit te doen bij een in de Ministerraad overlegd besluit, verzekert dat met alle betrokken ministers wordt overlegd, in het bijzonder tussen de minister of staatssecretaris tot wiens bevoegdheid de bescherming van het mariene milieu behoort en de minister die bevoegd is voor verkeer. Naargelang het routeringssysteem ook Belgische oorlogsschepen en Belgische vissersvaartuigen op het oog heeft, zal ook met deze respectieve bevoegde ministers overleg moeten worden gepleegd[209].

Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naargelang de zones. Dit betekent dat de routeringsmaatregelen zowel in de territoriale zee als in de EEZ kunnen worden ingesteld. Voor de concrete procedure is er wel een onderscheid. De procedure die wordt voorzien in art. 20 is in overeenstemming met het internationaal recht terzake. Voor de *territoriale zee* wordt alleen bepaald dat de instelling van mariene beschermde gebieden in de territoriale zee niet tot gevolg mag hebben dat aan vreemde schepen het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee wordt ontzegd of aangetast[210]. Deze bepaling is conform het Zeerechtverdrag en de aanbevelingen van de IMO, waaruit blijkt dat het aan de kuststaat is om routeringssystemen in te stellen in de territoriale zee, mits het recht van onschuldige doorvaart in feite of in rechte niet onmogelijk wordt gemaakt. Volgens de aanbevelingen van de IMO is het ook aangewezen om de routeringssystemen in de territoriale zee voor te leggen en te laten aannemen door de IMO, ook al is daar geen formele verplichting toe. Deze aanbeveling werd niet opgenomen in de wet. Dit belet uiteraard niet dat de overheid het instellen van een routeringssysteem toch ter goedkeuring aan de IMO kan voorleggen. In de *EEZ* wordt deze verplichting wel opgelegd in de wet: beschermde mariene gebieden, die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in de exclusieve economische zone, worden meegedeeld aan de IMO. De maatregelen ter bescherming van deze gebieden kunnen maar worden opgelegd aan vreemde schepen nadat de IMO ermee heeft ingestemd[211].

De wet biedt tevens een mogelijkheid om routeringsmaatregelen te nemen ten aanzien van specifieke categorieën van schepen. Bijzondere routeringssystemen kunnen worden opgelegd aan bepaalde categorieën van schepen, wegens de intrinsiek gevaarlijke of schadelijke stoffen of materialen die ze vervoeren, voor zover deze routeringsmaatregelen de veiligheid van deze schepen niet in het gedrang brengen. Deze systemen kunnen slechts worden opgelegd nadat de IMO ermee heeft ingestemd[212]. Hierbij valt op dat de instemming van de IMO is vereist, zonder onderscheid te maken naar de zone (territoriale zee of EEZ).

Er worden in de wet ook enkele beperkingen opgelegd inzake het uitvaardigen van routeringsmaatregelen. Bijzondere routeringssystemen mogen in geen geval aanleiding geven tot het uitvaardigen van normen inzake het ontwerp, de constructie, de bemanning of de uitrusting van schepen, die strengere verplichtingen opleggen dan de binnen de IMO internationaal aanvaarde normen[213]. Deze bepaling is een herhaling van art. 21, § 2 van het

[207] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 22.
[208] Art. 20, § 1, Wet mariene milieu.
[209] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 24.
[210] Art. 20, § 2, Wet mariene milieu.
[211] Art. 20, § 3, Wet mariene milieu.
[212] Art. 20, § 4, Wet mariene milieu.
[213] Art. 22, § 5, Wet mariene milieu.

Zeerechtverdrag. Een tweede beperking is dat voor oorlogsschepen en marine hulpschepen de bijzondere routeringssystemen die zijn vastgesteld ter uitvoering van deze wet, niet van toepassing zijn, in de mate dat zij het inzetten en het paraat stellen van de krijgsmacht in het gedrang brengen[214]. De militaire overheid blijft evenwel onderhevig aan de algemene milieubeginselen, opgesomd in art. 4 van de wet en de zorgplicht van art. 5. Enkel de militaire activiteiten die absoluut noodzakelijk zijn, zullen in vrijstelling van de bijzondere routeringssystemen plaats hebben[215].

In het gedeelte van de kustzone, gelegen landwaarts voorbij de laagwaterlijn, kan de scheepvaart in principe zonder enige belemmering worden beperkt. Een algemene beperking van de scheepvaart is opgelegd in de *Vlaamse natuurreservaten*: daar is het gebruik van alle motorvaartuigen verboden[216].

3. Visserij

Visserij kan een aanzienlijke impact hebben op het mariene milieu. Visserijactiviteiten hebben niet alleen een gevolgen hebben voor de beviste soorten zelf, maar ook voor andere soorten, zoals niet-commerciële vissoorten, bodemdieren, zeevogels en zeezoogdieren. De schadelijke effecten van visserijactiviteiten worden onder meer veroorzaakt door (onopzettelijke) bijvangsten van niet-commerciële soorten, het verstrikt geraken van soorten in visnetten, het wegnemen van hun voedselbron en verstikking door afval afkomstig van vissersschepen. Visserijactiviteiten kunnen ook een impact hebben op het fysische milieu, bijvoorbeeld als gevolg van het omwoelen van de bodem. Het kan dus van belang zijn om visserijactiviteiten te verbieden of te beperken, in het bijzonder in mariene beschermde gebieden, door bijvoorbeeld het volledig uitsluiten van de visserij, het uitsluiten op bepaalde tijdstippen, of door het beperken van bepaalde vistechnieken of het gebruik van bepaald visserijmateriaal. Hierna wordt niet ingegaan op de visserijwetgeving zelf. Wat wel van belang is vanuit het oogpunt van de bescherming van mariene gebieden, is de mate waarin visserijactiviteiten kunnen worden beperkt door de kuststaat in beschermde gebieden. Vanuit wetenschappelijke hoek is er nog steeds discussie of het beperken van de visserij in beschermde gebieden, zonder het nemen van aanvullende maatregelen in de overige zeegebieden, wel zinvol is[217]. Het is echter niet de taak van dit proefschrift om dit uit te maken. Wel kan in dit verband nogmaals worden gewezen op het voorzorgsbeginsel, waarin wordt gesteld dat niet moet worden gewacht op een wetenschappelijke consensus om maatregelen te nemen.

3.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van de visserij

De mogelijkheden voor het beperken of verbieden van visserijactiviteiten in mariene beschermde gebieden zullen afhankelijk zijn naargelang het mariene rechtsgebied.

3.1.1. Beperking van de visserij in de territoriale zee

Op basis van de soevereiniteit van de kuststaat over zijn territoriale zee, zoals vastgelegd in art. 2 van het Zeerechtverdrag, oefent de kuststaat soevereiniteitsrechten uit over de visserij in zijn territoriale zee en over de exploratie en exploitatie van de bodem en ondergrond. Deze soevereiniteit geldt uiteraard ten aanzien van de eigen vissersschepen, maar geldt evenzeer ten aanzien van vreemde schepen. Dit wordt expliciet bevestigd in het luik inzake onschuldige doorvaart. Doorvaart wordt niet onschuldig geacht indien vreemde schepen zich

[214] Art. 20, § 6, Wet mariene milieu.
[215] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 24-25.
[216] Art. 5, a, MB van 23 oktober 1975.
[217] Zie bijvoorbeeld DAAN, N., "De zee: to be or not to be", *De levende natuur* 96-97 (2000).

bezighouden met de beoefening van de visserij[218]. De kuststaat kan ook wetten en voorschriften aannemen betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee ten aanzien van het behoud van de levende rijkdommen van de zee en het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake visserij[219].

De kuststaat kan dus volledig vrij de visserij regelen in zijn territoriale zee. Zo kan hij bijvoorbeeld maatregelen uitvaardigen tot bescherming en behoud van het aanwezige visbestand, beheersmaatregelen toepassen en de visserij zelfs volledig voorbehouden aan eigen onderdanen, alhoewel rekening moet worden gehouden met historische visserijrechten en internationale regelingen. De kuststaat beschikt eveneens over een exclusief exploratie- en exploitatierecht over de levende en niet-levende rijkdommen van de bodem en ondergrond van zijn territoriale zee[220], waardoor de kuststaat exclusief bevoegd is voor de exploitatie van sedentaire visserij (voornamelijk schaaldieren)[221]. *Op grond van de algemene regelen van het Zeerechtverdrag kan de kuststaat dus zonder enige beperking visserijactiviteiten beperken of verbieden in de territoriale zee.* Deze beperkingen gelden zowel voor eigen schepen als voor vreemde schepen.

Een staat kan echter zijn soevereiniteit vrijwillig beperken door internationale overeenkomsten. Een belangrijke beperking voor de soevereiniteit van de kuststaten in de Europese Unie vloeit voort uit de EG-visserijreglementering. De EG-visserijwetgeving is immers van toepassing in de territoriale zee van de lidstaten. Ook bilaterale visserijovereenkomsten kunnen de mogelijkheid voor het unilateraal regelen van de visserij beperken. Er is de vraag in hoever de beperkingen inzake het regelen van de visserij van invloed zijn op de mogelijkheid van de kuststaat om maatregelen te nemen ter bescherming van het mariene milieu en het natuurbehoud. Dit komt verder aan bod in 3.3.

3.1.2. BEPERKING VAN DE VISSERIJ OP HET CONTINENTAAL PLAT

Op het continentaal plat oefent de kuststaat soevereine rechten uit voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke levende rijkdommen die behoren tot de sedentaire soort[222]. Dit zijn organismen die op het ogenblik dat ze kunnen worden geoogst, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebodem bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen tenzij in constant fysiek contact met de zeebodem of de ondergrond[223]. De soevereine rechten van een kuststaat ten aanzien van zijn continentaal plat zijn exclusief in die zin dat, indien de kuststaat deze natuurlijke rijkdommen op het continentaal plat niet zelf exploiteert, niemand mag overgaan tot exploratie of exploitatie ervan, tenzij met de uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat. De rechten van de kuststaat over zijn continentaal plat zijn niet afhankelijk van een occupatie of een uitdrukkelijke verklaring door de kuststaat[224]. De exploratie en vooral de exploitatie van natuurlijke rijkdommen op het continentaal plat mogen evenwel niet leiden tot een ongerechtvaardigde overlast voor de scheepvaart, voor de visserij of het instandhouden van de levende rijkdommen[225]. Dit betekent dat als de wateren boven het continentaal plat behoren tot de volle zee, daar vrijheid van visserij geldt[226]. Indien de kuststaat een EEZ of visserijzone heeft ingesteld, dan geldt echter het regime van de EEZ of visserijzone en heeft de kuststaat ook vergaande bevoegdheden inzake visserij in de wateren boven het continentaal plat.

---

[218] Art. 19, § 2, i, Zeerechtverdrag.
[219] Art. 21, § 1, d en e, Zeerechtverdrag.
[220] Art. 2, § 2, Zeerechtverdrag.
[221] Cf. SOMERS, E., *o.c.*, 71, 77-78 (1990).
[222] Art. 77, § 1, Zeerechtverdrag.
[223] Art. 77, § 4, Zeerechtverdrag.
[224] Art.77, § 2 en 3, Zeerechtverdrag.
[225] Art. 78, § 2, Zeerechtverdrag.
[226] Cf. art. 78, § 1, Zeerechtverdrag (de rechten van de kuststaat op het continentaal plat doen geen afbreuk aan de juridische status van de bovengelegen wateren) en art. 87, § 1, e, Zeerechtverdrag (vrijheid van visserij in de volle zee).

Indien een marien beschermd gebied zich uitstrekt over het continentaal plat van een kuststaat, *dan kan deze de exploitatie van de levende sedentaire rijkdommen van de zeebodem van het continentaal plat verbieden of beperken en dit zowel voor eigen als voor vreemde onderdanen.*

3.1.3. Beperking van de visserij in de exclusieve economische zone

Inzake het visserijbeheer is één van de belangrijkste evoluties het invoeren van het concept van de exclusieve economische zone, zoals dit werd gecodificeerd in het Zeerechtverdrag van 1982. Dit concept biedt aan de kuststaten de mogelijkheid om hun greep op een ruim deel (200 zeemijl) van wat vroeger volle zee was, te versterken en biedt tevens aan de kuststaat de mogelijkheid om beheersmaatregelen ten aanzien van zijn levende rijkdommen te nemen. In de EEZ bezit de kuststaat soevereine rechten ten behoeve van onder meer de exploratie en exploitatie, het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond ervan[227]. Deze bepaling op zich is voldoende als basis *om de visserij te beperken of te verbieden in de EEZ en dit voor zowel eigen als niet-eigen onderdanen.* Bovendien heeft de kuststaat rechtsbevoegdheid inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu[228]. Bij de uitoefening van zijn rechten als kuststaat dient deze rekening te houden met de rechten en plichten van andere staten en te handelen op een wijze die verenigbaar is met de bepalingen van het Zeerechtverdrag[229].

Inzake de exploitatie van de levende rijkdommen in de EEZ omvat het Zeerechtverdrag specifieke bepalingen inzake het behoud en gebruik van levende rijkdommen, het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstand trekkende soorten, zeezoogdieren, anadrome soorten en catadrome soorten. Deze bepalingen bevatten geen expliciete maatregelen voor de beperking van de visserij in mariene beschermde gebieden. *De vraag is of er impliciete bepalingen zijn waardoor de kuststaat wordt belet om de exploitatie van levende rijkdommen in mariene beschermde gebieden in de EEZ te beperken of te verbieden.*

Art. 61 van het Zeerechtverdrag handelt over het *behoud van de levende rijkdommen.* De kuststaat bepaalt de toegestane vangst (*allowable catch*) van de levende rijkdommen in zijn EEZ. Met inachtneming van de beste wetenschappelijke gegevens verzekert de kuststaat, door middel van passende maatregelen voor behoud en beheer, dat de instandhouding van de levende rijkdommen niet door overexploitatie in gevaar wordt gebracht. De maatregelen dienen er ook op gericht te zijn de populaties van geoogste soorten in stand te houden of weer te brengen op het peil dat een gedurig maximale opbrengst (*maximum sustainable yield*) oplevert. Deze maximale opbrengst wordt nader vastgesteld door milieutechnische en economische factoren. Hiertoe behoren de economische behoeften van gemeenschappen van kustvissers, de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden, de visserijpatronen, de onderlinge afhankelijkheid van visstapels en algemeen aanbevolen internationale minimumnormen. Bij het nemen van deze maatregelen houdt de kuststaat rekening met de gevolgen voor soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geoogste soorten, teneinde de populaties van eerstgenoemde soorten in stand te houden of weer te brengen boven het peil waarop hun voortplanting ernstig kan worden bedreigd.

Het bepalen van de toegestane vangst belet niet dat er in bepaalde gedeelten van de EEZ geen visserij is toegelaten of is beperkt. Het beperken of verbieden van de visserij in een mariene beschermd gebied kan eventueel bijdragen tot het bereiken van de gedurig maximale opbrengst. Het feit dat moet rekening worden gehouden met andere soorten dan

[227] Art. 56, § 1, a, Zeerechtverdrag.
[228] Art. 56, § 1, b, iii, Zeerechtverdrag.
[229] Art. 56, § 2, Zeerechtverdrag.

geoogste soorten kan een bijkomend argument opleveren voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden.

Art. 62 regelt het *gebruik van de levende rijkdommen*. Onverminderd het bepaalde in art. 61, bevordert de kuststaat het doel van een optimaal gebruik van de levende rijkdommen in de EEZ. De kuststaat stelt zijn potentieel vast om de levende rijkdommen in zijn EEZ te oogsten. Wanneer een kuststaat niet over het potentieel beschikt om de gehele toelaatbare vangst te oogsten, kan hij aan andere staten toelaten in zijn EEZ het overschot van de toelaatbare vangst te bevissen. Bij het verlenen van toegang aan andere staten tot zijn EEZ, mag de kuststaat niet willekeurig te werk gaan, maar moet hij verschillende factoren (onder meer economische factoren, behoeften van ontwikkelingslanden) in rekening brengen. De onderdanen van andere staten die in de EEZ vissen, moeten de beschermende maatregelen en andere voorwaarden en bedingen van de wetten en voorschriften van de kuststaat naleven. De wetten en voorschriften kunnen onder meer betrekking hebben op het verlenen van vergunningen aan vissers en vissersschepen, het vaststellen van soorten die mogen worden gevangen en het bepalen van vangstquota, vangstperiodes, voorschriften met betrekking tot vistuig, het vaststellen van de leeftijd en maat van de vissen.

Ook dit artikel levert geen bezwaar op voor het beperken van de visserij in mariene beschermde gebieden. Het instellen van beperkingen in een marien beschermd gebied kan een optimaal gebruik van de levende rijkdommen daarentegen bevorderen. Bij het beperken van de toegang tot de visgronden mag de kuststaat niet willekeurig te werk gaan voor vreemde schepen. Het nemen van maatregelen in een marien beschermd gebied zal doorgaans gericht zijn op alle schepen of op schepen die een bepaalde vorm van visserij uitoefenen. Indien het beperken van de visserij is gebaseerd op redenen van natuurbehoud is er van willekeurige beperking geen sprake.

In het Zeerechtverdrag wordt tevens een bepaling opgenomen aangaande de zogenaamde *grensoverschrijdende visstapels*. Wanneer dezelfde visstapels voorkomen binnen de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten, pogen die staten, rechtstreeks of via de bevoegde organisaties, overeenstemming te bereiken betreffende de nodige maatregelen ter coördinatie en waarborg van het behoud en ontwikkeling van de visstapels. Hetzelfde geldt voor visstapels die voorkomen in een EEZ en een gebied buiten, maar grenzend aan de EEZ. In dat geval pogen de kuststaat en de staten die vissen in dit aangrenzend gebied overeenstemming te bereiken over de nodige behoudsmaatregelen[230]. De kuststaat en andere staten van wie de onderdanen in de regio vissen naar de *over grote afstanden trekkende soorten* (opgesomd in Bijlage I bij het Verdrag, zoals b.v. tonijn), werken rechtstreeks of via passende internationale organisaties samen teneinde de bescherming te waarborgen en het doel te bevorderen van een optimale benutting van zulke soorten in de gehele regio, zowel binnen als buiten de EEZ. In regio's waarvoor geen passende internationale organisatie bestaat, werken de staten die deze soorten bevissen, samen ter oprichting van zo een organisatie en deelname in haar werkzaamheden[231].

De verplichting tot samenwerking van art. 63 en 64, wordt verder uitgewerkt in de *Overeenkomst voor de implementatie van de bepalingen van het Zeerechtverdrag inzake het behoud en beheer van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende soorten.* Alhoewel dit verdrag overwegend van toepassing is op het behoud en beheer van visstapels in de volle zee, gelden de bepalingen van art. 6 (toepassing van het voorzorgsbeginsel) en 7 (verenigbaarheid van behouds- en beheersmaatregelen) van het verdrag ook voor de zones die vallen onder de rechtsbevoegdheid van de kuststaten (dit is dus zowel de territoriale zee als de EEZ). Ook de algemene principes van art. 5 moeten door de verdragsstaten worden

[230] Art. 63, Zeerechtverdrag.
[231] Art. 64, Zeerechtverdrag.

toegepast in gebieden die vallen onder hun bevoegdheid[232]. *Geen van de bepalingen beperkt het recht om de visserij te beperken in mariene beschermde gebieden.* In art. 6 wordt zelfs aan de staten opgelegd om plannen aan te nemen voor de bescherming van bijzondere habitats[233]. Om een eenheid te bereiken in het beheer van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende soorten, wordt in art. 7 een samenwerkingsverplichting opgelegd. Deze verplichtingen inzake samenwerking beletten echter niet het recht van de kuststaat om unilateraal beperkingen op te leggen in de gebieden onder zijn bevoegdheid. In art. 7 wordt zelfs expliciet bepaald dat deze verplichtingen geen afbreuk doen aan de soevereine rechten van staten inzake onder meer het behoud van levende mariene rijkdommen in gebieden die vallen onder hun rechtsbevoegdheid[234]. Niettemin zal het van belang zijn te onderzoeken welke gezamenlijke maatregelen beslist zijn door onderlinge samenwerking van staten of in de bevoegde internationale organisatie. Het kan immers zijn dat een kuststaat vrijwillig beperkingen aanvaardt aan zijn soevereine bevoegdheden inzake visserij.

In het Zeerechtverdrag zijn er voorts nog specifieke bepalingen voor *anadrome soorten en catadrome soorten*[235]. Anadrome soorten zijn soorten die in zee leven maar naar zoetwater terugkeren om te paaien en daar op te groeien (b.v. zalm). Catadrome soorten zijn soorten die het grootste deel van hun leven in zoetwater doorbrengen maar naar zee trekken om te paaien (b.v. paling). Inzake anadrome soorten ligt het grootste belang en de verantwoordelijkheid voor deze visstapels bij de staten in wiens rivieren de anadrome visstapels hun oorsprong hebben. Voor de catadrome soorten ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer bij de kuststaat in wiens wateren deze soorten het grootste gedeelte van hun levenscyclus doorbrengen. *Ook hier gelden in principe geen bezwaren voor het instellen van beperkingen*, maar zal moeten worden gekeken naar bilaterale of multilaterale overeenkomsten of beslissingen binnen bevoegde regionale visserijorganisaties.

Inzake *zeezoogdieren* bepaalt het Zeerechtverdrag dat niets in het deel over de EEZ het recht van de kuststaat of de bevoegdheid van een internationale organisatie beperkt om de exploitatie van zeezoogdieren te verbieden, te beperken of strenger te regelen dan bepaald in dit deel. De staten dienen samen te werken met het oog op het behoud van zeezoogdieren en wat walvisachtigen betreft in het bijzonder, via de desbetreffende internationale organisaties te streven naar het behoud, het beheer en het onderzoek ervan[236]. *Het uitsluiten van de exploitatie van zeezoogdieren in de EEZ wordt dus expliciet toegelaten in het Zeerechtverdrag.* Dit kan ook in de volledige EEZ gebeuren.

Alhoewel er principieel geen bezwaren zijn in het Zeerechtverdrag om visserijactiviteiten te beperken of te verbieden in mariene beschermde gebieden in de EEZ, wordt de nadruk gelegd op het optimaal gebruik van de levende rijkdommen. Er wordt ook telkens de nadruk gelegd op het belang van samenwerking. *Dit impliceert dat het volledig uitsluiten van visserijactiviteiten over grote delen van de EEZ moeilijk aanvaardvaar zal zijn.* Dit zou veelal indruisen tegen bestaande bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarbij er visserijrechten gelden voor andere staten. Voor de Noordzee zal in concreto naar de EG-visserijwetgeving moeten worden gekeken en naar de bilaterale visserijovereenkomsten[237].

3.1.4. Beperking van de visserij in de volle zee

Buiten al deze voornoemde zones blijft uiteindelijk nog het gebied van de volle zee, waar het principe van de vrijheid van de volle zee geldt. *Bij de vrijheid van de volle zee wordt expliciet*

[232] Cf. art. 3, Straddling stocks-Overeenkomst.
[233] Cf. art. 6, § 3, d, Straddling stocks-Overeenkomst.
[234] Art. 7, § 1, Straddling stocks-Overeenkomst.
[235] Art. 66 en 67, Zeerechtverdrag.
[236] Art. 65, Zeerechtverdrag.
[237] Zie infra 3.2.

de vrijheid van de visserij genoemd[238]. Deze vrijheid van de visserij in de volle zee wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de voorwaarden voorzien in afdeling 2 bij deel VII van het Zeerechtverdrag over de volle zee inzake het behoud en het beheer van de levende rijkdommen van de volle zee. Dit wordt nog eens bevestigd in art. 116 van het Zeerechtverdrag: alle staten hebben ten behoeve van hun onderdanen het recht om de visserij op de volle zee uit te oefenen, onder inachtneming van hun verdragsrechtelijke verplichtingen, de bepalingen inzake de grensoverschrijdende en de over grote afstand trekkende soorten, de anadrome soorten, catadrome soorten en de zeezoogdieren, en de bepalingen van de afdeling inzake de volle zee.

Aan de vrijheid van de visserij op de volle zee wordt een verplichting tot behoud gekoppeld. Reeds in het Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee kregen de kuststaten een verruimde bevoegdheid op volle zee inzake de instandhouding van de levende rijkdommen. Het praktische belang van dit verdrag is echter beperkt gebleven[239]. Ook in het Zeerechtverdrag van 1982 rust op alle staten de verplichting om zelf, of in samenwerking met andere staten, die maatregelen jegens hun onderdanen te treffen die nodig zijn voor het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee[240]. De staten werken met elkaar samen bij het behoud en het beheer van levende rijkdommen. Staten van wie de onderdanen dezelfde levende rijkdommen, of verschillende levende rijkdommen in hetzelfde gebied exploiteren, moeten onderhandelen teneinde maatregelen te nemen, noodzakelijk voor het behoud van de betrokken levende rijkdommen[241]. Bij de vaststelling van de toelaatbare vangst en het vaststellen van andere maatregelen tot behoud van de levende rijkdommen in de volle zee dienen de staten, net zoals in de EEZ, maatregelen te nemen die erop gericht zijn, op basis van de beste wetenschappelijke gegevens waarover de staat beschikt, de populaties van de geoogste soorten in stand te houden of te herstellen op een peil dat een gedurig maximale opbrengst oplevert. Hierbij moeten in acht worden genomen de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden, de visserijpatronen, de onderlinge afhankelijkheid van visstapels en de algemeen aanbevolen internationale minimumnormen. De staten dienen rekening te houden met gevolgen voor soorten die verwant zijn met of afhankelijk van geoogste soorten teneinde de populaties van verwante of afhankelijke soorten in stand te houden of te herstellen tot boven het peil waarop hun voortplanting ernstig kan worden bedreigd. De betrokken staten moeten verzekeren dat maatregelen geen discriminatie inhouden van vissers van andere staten[242].

Gezien de evolutie in het internationaal zeerecht, en voornamelijk de invoering van de notie van de exclusieve economische zone, vallen grote delen van wat vroeger volle zee was, onder de rechtsbevoegdheid van de kuststaat. In de Noordzee is er als gevolg van de instelling van visserijzones van 200 mijl, geen gebied meer over dat valt onder het rechtsregime van de volle zee. Niettemin zijn de behouds- en beheersregelen inzake de volle zee uiteraard nog steeds van belang voor de visserijactiviteiten die plaatsvinden buiten de Noordzee in de volle zee.

Het aanwijzen van mariene beschermde gebieden in volle zee dient te gebeuren op grond van internationale overeenkomsten. *Dit zal evenzeer gelden voor de beschermingsmaatregelen ten aanzien van de exploitatie van de levende rijkdommen die gelden in deze gebieden.* Een voorbeeld van de beperking van exploitatie van levende rijkdommen in mariene beschermde gebieden in de volle zee zijn de walvisreservaten ingesteld in de Indische Oceaan en rond Antarctica[243].

---

[238] Cf. art. 2, VVZ; art. 1; art. 87, Zeerechtverdrag.
[239] SOMERS, E., o.c., 436 (1990).
[240] Art. 117, Zeerechtverdrag.
[241] Art. 118, Zeerechtverdrag.
[242] Art. 119, Zeerechtverdrag.
[243] Zie hoofdstuk 9.

3.2. MOGELIJKHEDEN IN HET INTERNATIONAAL VISSERIJRECHT VOOR HET BEPERKEN VAN DE VISSERIJ

3.2.1. EG-VISSERIJWETGEVING

De vraag rijst in hoever er in de EG-visserijwetgeving beperkingen zijn aan de mogelijkheid voor de kuststaat om de visserij te beperken in mariene beschermde gebieden. Daarbij komen twee vragen aan bod: een eerste is welke maatregelen het EG-visserijbeleid zelf voorziet inzake het sluiten of beperken van de visserij in bepaalde gebieden en een tweede vraag is of de EG-wetgeving mogelijkheden voorziet voor de lidstaten om unilateraal maatregelen te nemen.

3.2.1.1. BEVOEGDHEID VAN DE EG INZAKE HET BEPERKEN VAN DE VISSERIJ

Voor het vaststellen van de EG-bevoegdheden inzake visserij zijn de bepalingen inzake de toegang tot de visgronden van belang[244]. Luidens Verordening 3760/92 behoort het regelen van de toegang tot de viswateren expliciet tot de bevoegdheid van de EG[245]. Meer bepaald kunnen deze bepalingen inzake de toegang, maatregelen omvatten aangaande de vaststelling van zones waar de visserij wordt verboden of beperkt[246]. Deze bevoegdheid is dus duidelijk vastgelegd. Het is bijgevolg mogelijk dat door de EG gesloten visserijgebieden worden ingesteld.

Naast deze algemene rechtsgrond van art. 4 om gesloten visserijzones in te stellen, zijn er in Verordening 3760/92 nog andere regelen inzake toegang van belang, die van invloed kunnen zijn op de beperking van de visserij. *In beginsel geldt binnen de Europese Unie het principe van de gelijke toegang van de EG-onderdanen tot de visgronden.* Het principe van de gelijke toegang was terug te vinden in art. 2, § 1 van de eerste visserijbeheersverordening, Verordening 101/76[247]. Het principe van de gelijke toegang tot de visgronden impliceert dat een kuststaat niet mag discrimineren tussen eigen en vreemde onderdanen in het beperken of verbieden van visserijactiviteiten in gebieden onder zijn rechtsbevoegdheid.

Het beginsel van de gelijke toegang tot de visgronden, is aan een aantal beperkingen onderhevig. Een eerste belangrijke beperking betreft de toegang tot de 12-mijlszone. De EG-wetgeving spreekt in dit verband niet over de territoriale zee, maar wel over een 12-mijlszone. Er kan worden van uitgegaan dat de bijzondere regeling inzake toegang voor de 12-mijlszone geldt binnen de territoriale zee, indien deze 12 mijl bedraagt. Deze beperking vloeit voort uit art. 100 van de Toetredingsakte van 1972[248]. Door dit artikel zijn de lidstaten gemachtigd binnen een gebied dat onder hun soevereiniteit of rechtsbevoegdheid valt en binnen een grens van 6 zeemijl, berekend vanaf de laagwaterlijn van de aan de kust gelegen lidstaat, de visserij voor te behouden aan de schepen die *traditioneel* de visserij beoefenen

---

[244] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 660-663 (1997).

[245] Zie art. 4, § 1 van Verordening (EEG) nr. 3760/92 van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur, *PB L* 389, 31 december 1992; in werking getreden op 1 januari 1993 (voortaan verwijzing als Verordening 3760/92).

[246] Art. 4, § 2, a, Verordening 3760/92.

[247] Dit principe was voor het eerst terug te vinden in Verordening (EEG) nr. 2141/70 van 20 oktober 1970 houdende de totstandkoming van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, *PB L* 236, 27 oktober 1970 en vervolgens in Verordening (EEG) nr. 101/76 van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, *PB L* 20, 28 januari 1976, die de voorgaande verordening wijzigt en vervangt. Luidens art. 2, § 1 mag de in elk van de lidstaten geldende visserijregeling, in het gedeelte van de zee dat onder hun soevereiniteit of hun rechtsbevoegdheid valt, niet leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere staten (non-discriminatie-beginsel). De lidstaten dienen te waarborgen dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één van de lidstaten varen en op het grondgebied van de Gemeenschap staan ingeschreven, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden.

[248] Toetredingsakte van 1972, in *PB L* 73, 27 maart 1972.

binnen die zone en opereren vanuit de havens in het kustgebied. Deze beperking op het beginsel van gelijke toegang tot de visgronden, wordt bevestigd en uitgebreid in art. 6, §1 van Verordening 170/83[249]. Art. 6 van deze Verordening stelt dat de in art. 100 afwijkende regeling mag worden gehandhaafd en de in art. 100 vermelde grens van 6 zeemijl mag worden uitgebreid tot 12 zeemijl. Deze bepaling werd ingevoerd met het oog op de bescherming van de kustvisserij, zodanig dat deze sector het hoofd kon bieden aan de nieuwe exploitatieomstandigheden die ontstaan waren ten gevolge van de invoering van de 200-mijlszone[250].

De nieuwe algemene visserijbeheersverordening 3760/92, die Verordening 170/83 vervangt, herhaalt en bevestigt de beperking van art. 6: de regeling zoals voorzien door de Toetredingsakte van 1972 mag worden toegepast tot en met 31 december 2002. De visserijactiviteiten in het kader van de in art. 6, §1 van Verordening 3760/92 vastgestelde regeling (visserijactiviteiten binnen de 12-mijlszone), worden uitgeoefend volgens de bepalingen van Bijlage I bij de Verordening. In Bijlage I worden voor elke lidstaat gebieden genoemd in de kustwateren van de andere lidstaten waar zij de visserijactiviteit kunnen beoefenen en worden eveneens de soorten vermeld die zij in deze gebieden mogen bevissen. Zo mogen in de Belgische kustwateren (in een gebied van 3 tot 12 mijl) Nederlandse vissers vissen op alle soorten en Franse vissers op haring. Belgische vissersvaartuigen mogen op basis van Bijlage I bij Verordening 3760/92 visserijactiviteiten uitoefenen in bepaalde gedeelten van de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk (voornamelijk op demersale soorten en haring) en bepaalde gedeelten van de Ierse kustwateren (demersale soorten). In de Deense kustwateren langs de Noordzeekust hebben de Belgische vissersvaartuigen visserijrechten voor kabeljauw, schelvis, wijting en schol en in het Skagerrak op schol. In de Franse kustwateren (gedeelte van de Noord-Atlantische kust) zijn er rechten inzake demersale soorten en sint-jacobsschelpen. De belangrijkste toegang is evenwel tot de Nederlandse kustwateren: daarin heeft België in het gedeelte van 3 tot 12 mijl voor de hele kust onbeperkte rechten op alle soorten. Deze regeling van de bijzondere visserijrechten van andere lidstaten zoals vastgelegd in art. 6, § 2 en Bijlage I, geldt onverminderd de activiteiten in het kader van de nabuurschapsregelingen tussen de lidstaten[251]. Een dergelijke regeling bestaat tussen België en Nederland: op basis van art. 2 van het Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie is er een gelijke toegang in de zone van 0 tot 3 mijl. Voorts is er een Frans-Belgisch akkoord van 1975 inzake de haring- en sprotvangst[252]. *Een gevolg van deze toegangsregeling in de 12-mijlszone is dat de kuststaat geen discriminerende maatregelen mag nemen ten aanzien van vreemde vissers indien deze toegang hebben tot deze zone op grond van de regeling in Bijlage I of de nabuurschapsregelingen.* Het beperken van de visserij zal evenzeer moeten gelden voor de eigen vissers.

Naast de beperking inzake de 12-mijlszone *is een tweede beperking op het beginsel van de gelijke toegang, de bescherming van bepaalde gebieden.* Deze beperking vloeit voort uit art. 7 en Bijlage II van Verordening 170/83 en wordt bevestigd door Verordening 3760/92. In de gebieden die worden omschreven in Bijlage II bij de Verordening 3760/92 (dit zijn de

[249] Verordening (EEG) nr. 170/83 van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, *PB L* 24, 27 januari 1983.

[250] Deze uitzonderingsregel werd toegestaan voor een periode van 10 jaar (van 1 januari 1983 tot en met 31 december 1992). Op het einde van deze periode besluit de Raad, op basis van een verslag van de Commissie over de situatie van de visserij in de Gemeenschap, over de wijzigingen die moeten worden aangebracht in de genoemde regeling. In 2002 brengt de Commissie een volgend verslag uit aan de Raad, waarna de Raad besluit over de bepalingen die na afloop van de periode 1992-2002 zouden kunnen volgen op de in art. 6 bedoelde regeling (art. 8). Dus tot ten minste 2002 blijft deze beperking op het principe van de gelijke toegang tot de visgronden bestaan.

[251] Art. 6, § 2, Verordening 3760/92.

[252] Akkoord tussen België en Frankrijk inzake de haring- en sprotvangst in de Franse en Belgische territoriale wateren, gesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend te Parijs op 30 september en 23 oktober 1975 (niet gepubliceerd in het Staatsblad).

gebieden rond de Orkneys en Shetlands, de zogenaamde Orkney/Shetland Box) worden voor soorten die in dat gebied van speciaal belang zijn, de visserijactiviteiten onderworpen aan een vergunningstelsel. De activiteiten zijn tevens onderworpen aan procedures voor de melding aan de bevoegde controleautoriteiten van het in- en uitvaren van het betrokken gebied. Dit stelsel geldt voor vissersvaartuigen met een lengte tussen de loodlijnen van ten minste 26 meter en ten aanzien van andere demersale soorten dan kever en blauwe wijting[253]. In Bijlage II wordt het toegestane aantal vissersvaartuigen per lidstaat bepaald[254].

Een derde uitzondering op het beginsel van de gelijke toegang werd voorzien bij de toetreding van Spanje tot de EG[255]. De andere lidstaten van de EG waren immers bevreesd voor het welzijn van de visstapels, gezien de aanzienlijke grootte van de Spaanse vissersvloot[256]. Voor de schepen die varen onder Spaanse vlag en geregistreerd staan binnen het gebied waar het gemeenschappelijk visserijbeleid van toepassing is, is de toegang tot de ICES-gebieden die vallen onder de soevereiniteit of rechtsbevoegdheid van de lidstaten geregeld door de Toetredingsakte[257]. Deze regeling geldt tot het einde van 2002. Er kunnen wel aanpassingen gebeuren (vastgesteld vóór 31 december 1993). Deze aanpassing gebeurde door Verordening 1275/94[258]. Alhoewel in deze Verordening de bepalingen in de Akte van Toetreding inzake de toegang worden ingetrokken en hierdoor alle communautaire vissersvaartuigen in principe vrije toegang zouden hebben tot de wateren onder soevereiniteit of rechtsbevoegdheid van de lidstaten, wordt de inwerkingtreding hiervan afhankelijk gesteld van het nemen van maatregelen inzake voorwaarden voor toegang tot zones en bestanden[259]. In de communautaire wateren moeten deze maatregelen ervoor zorgen dat er geen verhoging van de visserij-inspanning plaatsvindt, waarvan het niveau is vastgesteld in de Akte van Toetreding. Zo nodig moet een vermindering van de visserij-inspanning worden voorzien[260]. Deze maatregelen werden vastgelegd door Verordening 685/95[261], waarin de criteria en procedures worden vastgesteld voor de invoering van een beheersregeling betreffende de visserij-inspanning in bepaalde gebieden.

Voorts is er een beperking inzake toegang door de toetreding van Zweden en Finland. De toetreding van deze landen tot de communautaire wateren wordt geregeld door Verordening 3237/94[262]. Naast de toegang van de wateren die onder de rechtsbevoegdheid of soevereiniteit vallen van Zweden en Finland, worden ook voorwaarden opgenomen voor de toegang van Zweedse vaartuigen in wateren, die vallen onder de soevereiniteit of rechtsbevoegdheid van de huidige lidstaten. Deze toegang wordt onder meer afhankelijk gesteld van een visvangstmachtiging. Het aantal visvangstmachtigingen wordt beperkt[263].

Een laatste beperking op het beginsel van de gelijke toegang vloeit voort uit de quotaregeling en andere instandhoudingsmaatregelen die worden genomen krachtens art. 4 van Verordening 3760/92.

---

[253] Art. 7, Verordening 3760/92.
[254] Zo heeft België 2 vaartuigen die worden toegelaten om in deze zone te vissen.
[255] Toetredingsakte van Spanje en Portugal, in *PB L* 302, 15 november 1985.
[256] CHURCHILL, R.R., *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, (299p.), 138.
[257] Art. 156-166, Toetredingsakte van Spanje en Portugal.
[258] Verordening (EG) nr. 1275/94 van de Raad van 30 mei 1994 inzake aanpassingen in de regeling die is vastgesteld in de hoofdstukken "Visserij" van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal, *PB L* 140, 3 juni 1994 (voortaan verwijzing als Verordening 1275/94).
[259] Art. 2, Verordening 1275/94.
[260] Art. 3, § 3, Verordening 1275/94.
[261] Verordening (EG) nr. 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserij-inspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap, *PB L* 71, 31 maart 1995.
[262] Verordening (EG) nr.3237/94 van de Commissie van 21 december 1994 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de in de Akte van Toetreding van Noorwegen, Oostenrijk, Finland en Zweden bedoelde regeling voor de toegang tot de wateren, *PB L* 338, 28 december 1994 (voortaan verwijzing als Verordening 3237/94).
[263] Cf. art. 7 - 10, Verordening 3237/94.

Door de bevoegdheid van de EG om de toegang tot de visgronden te leveren, kan de EG gesloten visserijgebieden instellen. Een belangrijke regel inzake de toegang tot de visgronden, is deze van de gelijke toegang tot de visgronden. In een volgend punt wordt ingegaan op de mogelijkheden die er zijn voor de kuststaten om unilaterale maatregelen te nemen inzake de beperking van de visserij. *Als gevolg van het principe van de gelijke toegang tot de visgronden, kan er in ieder geval al worden besloten dat beperkende maatregelen ten aanzien van de visserij in principe alleen worden genomen in geval ze gelden voor zowel eigen als vreemde vissers. Door de EG-visserijwetgeving wordt er wel al beperkingen op het principe van de gelijke toegang gelegd.* Een belangrijke beperking is de regeling voor de 12-mijlszone.

3.2.1.2. MOGELIJKHEDEN VOOR DE LIDSTATEN OM UNILATERALE MAATREGELEN TE NEMEN INZAKE DE BEPERKING VAN DE VISSERIJ

Verordening 3760/92 bepaalt dat de lidstaten *maatregelen kunnen nemen voor de instandhouding en het beheer van de bestanden in wateren onder hun soevereiniteit of rechtsbevoegdheid voor zover deze maatregelen betrekking hebben op strikt lokale visbestanden die slechts voor de vissers van de betrokken lidstaat van belang zijn, of uitsluitend van toepassing zijn op de vissers van de betrokken lidstaat.* De maatregelen kunnen dus zowel in de de territoriale zee als in de EEZ van de kuststaat worden genomen. De maatregelen moeten verenigbaar zijn met de doelstellingen van art. 2 van de Verordening. Deze doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid zijn de beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische bestanden te beschermen en in stand te houden, te zorgen voor de rationele en verantwoorde exploitatie daarvan op duurzame basis en, onder voor deze sector passende economische en sociale voorwaarden, daarbij rekening houdend met de consequenties voor het mariene ecosysteem en in het bijzonder met de behoeften van zowel producenten als consumenten. Bovendien mogen de maatregelen niet minder stringent zijn dan de maatregelen die werden vastgesteld op basis van art. 4 van Verordening 3760/92[264]

Bij het nemen van deze maatregelen door de lidstaten dienen ook nog procedurele voorwaarden vervuld te worden: de Commissie moet van ieder voornemen om nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de bestanden in te voeren of te wijzigen tijdig genoeg in kennis worden gesteld om haar opmerkingen te kunnen maken, overeenkomstig de procedure van art. 14 van Verordening 3094/86. Deze laatste verordening is inmiddels vervangen door Verordening 894/97 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden[265].

Ook in de verordening die technische maatregelen vastlegt, wordt een soortgelijke mogelijkheid om unilaterale maatregelen te nemen, geboden: volgens art. 17 van Verordening 894/97 kunnen de lidstaten maatregelen vaststellen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden wanneer het gaat om strikt lokale visbestanden die slechts voor de vissers van de betrokken lidstaat van belang zijn, of in de vorm van voorwaarden of voorschriften ter beperking van de vangsten door technische maatregelen die een aanvulling vormen op de communautaire visserijwetgeving, of die verder gaan dan de minimumeisen die in deze wetgeving zijn vastgesteld. Voorwaarde hierbij is dat de maatregelen uitsluitend van toepassing zijn voor de vissers uit de betrokken lidstaat, verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en in overeenstemming zijn met het gemeenschappelijk visserijbeleid[266]. De procedure die hierbij moet worden gevolgd, houdt in dat de Commissie in kennis moet worden gesteld van het voornemen van de lidstaat. Indien de Commissie van

[264] Art. 10, § 1, Verordening 3760/92.
[265] Cf. art. 17 van Verordening (EG) nr. 894/97 van de Raad van 29 april 1997 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden, *PB L* 132, 23 mei 1997, gewijzigd door Verordening (EG) nr. 1239/98 van 8 juni 1998, *PB L* 171, 17 juni 1998 (voortaan verwijzing als Verordening 894/97).
[266] Art. 17, § 1, Verordening 894/97.

oordeel is dat deze maatregelen niet conform het bovenstaande zijn, dan kan de lidstaat de maatregelen alleen laten gelden nadat de nodige wijzigingen werden aangebracht. De lidstaat heeft ook de plicht de Commissie en de andere lidstaten van de maatregelen in kennis te stellen[267].

De mogelijkheid voor de kuststaat om unilateraal maatregelen te nemen inzake het regelen van de toegang tot en de instandhouding van de visbestanden is dus vrij beperkt. Dit wordt ook bevestigd door IJlstra en Nollkaemper in hun onderzoek naar de mogelijkheden voor Nederland om de visserij te beperken binnen mariene beschermde gebieden. Unilaterale maatregelen zijn uitsluitend mogelijk, voor zover deze betrekking hebben op Nederlandse vissers. Voor maatregelen die betrekking hebben op gebieden waar wordt gevist door vissers uit andere lidstaten is consultatie met en goedkeuring van de Commissie vereist[268]. Ook in de Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt rekening gehouden met deze beperkingen. In de mariene reservaten kan de visserij slechts worden beperkt in overleg met de minister bevoegd voor landbouw. In de Memorie van Toelichting wordt daarbij verduidelijkt dat dit een activiteit betreft die in belangrijke mate wordt geregeld door het internationaal recht en die niet of alleen in beperkte mate unilateraal door de kuststaat kan worden beperkt[269].

De bovenstaande unilaterale maatregelen zijn alleen maatregelen gericht op de instandhouding van de visbestanden. Deze regeling zegt echter niets over het beperken van visserij in beschermde gebieden omwille van andere redenen, zoals bijvoorbeeld het beperken van de visserij om verstoring van zeevogels of het omwoelen van de bodem te vermijden. Het nemen van dergelijke maatregelen behoort tot de natuurbehoudswetgeving en niet tot de visserijwetgeving. Deze hebben wel tot gevolg dat de visserij wordt beperkt en dat dus wordt ingegrepen in de regeling inzake de toegang tot de visbestanden. Daarbij is er de vraag welke maatregelen primeren. Dit wordt behandeld in het volgende punt.

3.2.2. AFWEGING TUSSEN VISSERIJBELEID EN MILIEUBELEID

Kan een kuststaat door de EG-visserijwetgeving worden beperkt in zijn mogelijkheden om beschermingsmaatregelen te nemen binnen beschermde mariene gebieden? Hierbij zijn twee elementen van belang: de doelstelling van de genomen maatregelen en de verhouding van het internationaal tot het nationaal recht.

De doelstelling van het EG-visserijbeleid is terug te vinden in het EG-Verdrag. De EG-visserijwetgeving vormt een onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het voeren van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van landbouw en visserij wordt gezien als één van de middelen om de doelstellingen van de Europese Gemeenschap[270] te bereiken[271]. De basis voor het visserijbeleid wordt nader bepaald in de art. 38-47 van Titel II inzake de landbouw van het EG-Verdrag: "*De gemeenschappelijke markt omvat mede de landbouw en de handel in landbouwproducten. Onder landbouwproducten worden verstaan de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad*

[267] Art. 17, § 2, Verordening 894/97.
[268] IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 37 (1990).
[269] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 15.
[270] Deze doelstellingen zijn: "*De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie en door de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk beleid of de gemeenschappelijke activiteiten, bedoeld in de artikelen 3 en 3A, het bevorderen van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van de economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.*" (art. 2, EG-Verdrag).
[271] Cf. art. 3, e, EG-Verdrag.

van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen verband houden"[272]. De werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor de landbouwproducten dienen gepaard te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid van de lidstaten[273]. Via het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten volgende doelstellingen worden gerealiseerd: verhoging van de productiviteit van de landbouw door de technische vooruitgang te bevorderen en door de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie en een optimaal gebruik van de arbeidskrachten te verzekeren; een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking verzekeren; stabilisering van de markten; verzekering van het aanbod; verzekering dat het aanbod de consument tegen redelijke prijzen bereikt[274]. Luidens de basisvisserijverordening, Verordening 3760/92, is de doelstelling van het gemeenschappelijk visserijbeleid de beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische bestanden te beschermen en in stand te houden, te zorgen voor de rationele en verantwoorde exploitatie daarvan op duurzame basis en onder passende economische en sociale voorwaarden voor de sector, daarbij rekening houdend met de consequenties voor het mariene ecosysteem[275]. De maatregelen die worden genomen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben dus hoofdzakelijk een economische doelstelling.

Het uitsluiten of beperken van visserijactiviteiten binnen een marien beschermd gebied kan echter worden genomen vanuit een andere doelstelling, zoals het beschermen van ecosystemen en habitats, van kwetsbare soorten, het behoud van de biodiversiteit en de bescherming van zeegezichten. Visserij kan tevens worden beperkt of verboden in bepaalde gebieden omwille van veiligheidsredenen (b.v. in moeilijk toegankelijke gebieden voor de scheepvaart, in veiligheidszones rond installaties in de EEZ). Deze maatregelen beogen niet de exploitatie van de commercieel beviste soorten te regelen. De kuststaat kan beperkingen inzake toegang tot beschermde gebieden opleggen omwille van natuurbehouds- of andere redenen. Een voorbeeld van een dergelijke beperkende maatregel is de verboden visserijzone voor de Belgische kust, de "Paardenmarkt", waar visserij is verboden omdat het een munitiestortplaats is.

De doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kunnen niet boven andere beleidsdoelstellingen zoals natuurbehoud of veiligheid staan. Door de suprematie van het internationaal recht over het nationaal recht zal de nationale staat niettemin verplicht zijn de internationale regels na te leven. Het beperken van de toegang tot mariene beschermde gebieden waardoor ook visserij niet meer wordt toegelaten, kan wellicht op protest van andere landen en van de EG stuiten. Ook al worden de nationale maatregelen genomen vanuit een andere doelstelling, is de kans groot dat daarin een inbreuk wordt gezien op de internationale (visserij)wetgeving. Een vergelijkbare situatie doet zich voor met landen die unilaterale handelsbeperkingen opleggen uit natuurbehoudsoverwegingen en daardoor in strijd blijken te zijn met de internationale reglementering inzake de internationale handel. Een voorbeeld hiervan is de beperking van de VS voor de invoer van tonijn, ter bescherming van dolfijnen die als bijvangst in deze visserij gevangen geraken[276]. *Het kan daarom van belang zijn om de natuurbehoudsmaatregelen die worden genomen, te nemen in uitvoering van het internationaal recht.* In dat geval zal er geen probleem van hiërarchie tussen rechtsregels zijn.

Een kuststaat kan hiervoor beroep doen op het milieubeleid van de EG. Zo is ook, naast het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het gemeenschappelijk beleid op het gebied van het leefmilieu één van de middelen van de EG om haar doelstellingen te bereiken[277]. Bij deze

[272] Art. 38, § 1, EG-Verdrag.
[273] Art. 38, § 4, EG-Verdrag.
[274] Art. 39, EG-Verdrag.
[275] Cf. art. 2, § 1, Verordening 3760/92.
[276] Zie hierover hoofdstuk 11.
[277] Art. 3, k, EG-Verdrag.

doelstellingen werd trouwens expliciet de inachtneming van het milieu opgenomen[278]. De belangrijkste natuurbehoudswetgeving van de EG zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn. Indien in zee een Vogel- of Habitatrichtlijngebied is ingesteld, moeten voor dit gebied de instandhoudingsmaatregelen van art. 6 van de Habitatrichtlijn worden genomen. Dit betekent niet dat automatisch de visserij zal worden verboden of beperkt. Het kan echter vereist zijn, ter bescherming van de habitats of soorten waarvoor het gebied werd ingesteld, beperkingen inzake gebruiksfuncties, zoals de visserij door te voeren. In dit geval ligt de rechtsgrond van deze maatregelen in het internationale recht en kan er geen sprake zijn van suprematie van het EG-visserijbeleid.

3.3. Beperking van de visserij in het internationaal natuurbehoudsrecht

Het internationaal natuurbehoudsrecht kan staten ertoe aanzetten om in mariene beschermde gebieden maatregelen te nemen, teneinde de visserij te beperken met het oog op het behoud van de natuurwaarden binnen deze beschermde gebieden.

3.3.1. Beperking van de visserij in de Noordzee

Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en biologische diversiteit benadrukt dat de verdragspartijen bij het uitwerken van programma's en maatregelen op basis van deze bijlage, moeten vermijden om dubbel werk te leveren door maatregelen te nemen die al zijn genomen door andere verdragen of internationale organisaties. Bij het nemen van maatregelen moet worden overwogen of het niet beter geschikt is om dit te doen in het kader van een andere internationale overeenkomst[279]. Voor maatregelen inzake visserij en maritiem transport, wordt dit zelfs expliciet uitgesloten. Er kunnen geen maatregelen worden genomen inzake visserijbeheer. Indien nodig, kan dit wel onder de aandacht worden gebracht van de bevoegde overheden. Wanneer maatregelen binnen de bevoegdheid van OSPARCOM wenselijk zijn als aanvulling bij de maatregelen van de bevoegde overheden, zal de Commissie trachten samen te werken[280]. Bijlage V sluit dus expliciet de mogelijkheid tot het beperken van de visserij uit.

Ook in de *Noordzeeverklaringen* zijn weinig concrete verplichtingen terug te vinden. In de eerste twee Noordzeeverklaringen werd totaal geen aandacht besteed aan de visserij. In de derde Noordzeeverklaring, in de Tussentijdse Ministeriële Verklaring in 1993, in de vierde Noordzeeverklaring van 1995 en de Tussentijdse Ministeriële Verklaring van 1997 wordt ruimer aandacht besteed aan de visserij. In de Ministeriële Noordzeeverklaringen wordt de relatie gelegd tussen visserij en de andere gebruiken van de Noordzee (invloed enerzijds van verontreiniging op de visserij en anderzijds invloed van de visserij op het ecosysteem)[281]. Over het beperken van de visserij in mariene beschermde gebieden of het instellen van gesloten visserijzones wordt echter niet zeer concreet of expliciet ingegaan, met uitzondering van de laatste tussentijdse verklaring.

De *Tussentijdse Verklaring van 1993* verzoekt aan de Europese Commissie om via ICES de wetenschappelijke criteria te onderzoeken voor het inrichten, op experimentele basis, van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op het onderzoeken van het herstel en de herontwikkeling van het mariene ecosysteem[282]. De ministers komen tevens overeen om gezamenlijk actie te nemen teneinde de aanbevelingen, die werden gedaan in het North Sea Quality Status Report van 1993, in overweging te laten nemen door de bevoegde overheden die worden aangeduid in bijlage 2 bij de verklaring. In de aanbevelingen van het Quality Status Report worden aanbevelingen gedaan inzake

[278] Art. 2, EG-Verdrag.
[279] Preambule, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.
[280] Art. 4, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.
[281] Zie ook infra hoofdstuk 11.
[282] Tussentijdse Verklaring van 1993, I, 4.1.

maatregelen om de impact van de visserij te verminderen. Eén van de aanbevolen maatregelen is het inrichten van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden met het oog op het onderzoeken van het herstel en herontwikkeling van het marien ecosysteem, in het bijzonder in de afwezigheid van visserijactiviteiten[283]. Deze aanbeveling wordt nogmaals herhaald in het Quality Status Report van 2000: daarin worden de autoriteiten gevraagd om de voordelen voor de visserij en/of het mariene milieu van een tijdelijke of permanente sluiting of andere bescherming van bepaalde gebieden te overwegen[284].

In de *vierde Noordzeeverklaring* van 1995 wordt een volledig hoofdstuk gewijd aan de visserij. De Noordzee-ministers waarderen dat ICES advies heeft gegeven inzake de wetenschappelijke criteria voor het inrichten op experimentele basis van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden, teneinde het herstel en herontwikkeling van het mariene ecosysteem te onderzoeken. Voorts nodigen zij de Europese Commissie, in samenwerking met de Noorse autoriteiten uit, om vóór 1997 een voorstel te overwegen voor de keuze van de locatie en het inrichten van dergelijke gebieden in de Noordzee. ICES en nationale wetenschappelijke en natuurbehoudsinstellingen zouden moeten betrokken zijn bij de ontwikkeling van het beheer en de monitoring van ongestoorde gebieden. De beslissing voor het financieren van een monitoringregime is een voorafgaande voorwaarde voor het aanvaarden van een dergelijk voorstel[285].

In de vierde Noordzeeverklaring worden de verantwoordelijke beheersorganen opgeroepen om de maatregelen te nemen die zijn voorzien in Bijlage I bij de verklaring[286]. Deze beheersmaatregelen omvatten onder meer het instellen van ongestoorde gebieden. Met betrekking tot de selectie van mogelijke locaties voor ongestoorde gebieden, moeten naast de wetenschappelijke criteria ook volgende aspecten in rekening worden gebracht: sociale en economische aspecten, wettelijke, controle en afdwingbaarheidsaspecten, financiële aspecten, en het komende voorstel van de Europese Commissie voor verdere maatregelen in de scholbox[287].

Het gebrek aan concrete maatregelen op het vlak van visserij in deze verklaring heeft aanleiding gegeven tot kritiek[288]. De ministers hebben niet de kans gegrepen om verdergaande maatregelen dan voorzien in het EG-beleid voor te stellen. In het bijzonder ontbreekt het zowel in de tekst zelf als in Bijlage I aan specifieke mechanismen, deadlines, en de organen verantwoordelijk om de dringende problemen inzake Noordzeevisserij aan te pakken. De vierde Noordzeeverklaring is er evenmin in geslaagd om een antwoord te bieden op de belangrijkste vraag, met name op welke manier er een drastische vermindering kan komen in de visserij-inspanning teneinde het ineenstorten van de visstapels te vermijden, zonder een ineenstorting van de visserij-industrie te veroorzaken. Meer nog, volgens Maggs zijn bepaalde voorgestelde maatregelen zoals inzake ongestoorde gebieden, niet in staat om een fundamentele verandering teweeg te brengen, maar kunnen daarentegen ook contraproductief werken. Zo zijn de voorgestelde maatregelen inzake ongestoorde gebieden principieel gunstige maatregelen, maar deze maatregelen hebben geen effect op de totale visserij-inspanning. Het instellen van dergelijke gebieden zal de overbevissing niet reguleren en kan integendeel voor een verslechtering zorgen door het verplaatsen van de visserijactiviteiten naar andere, minder geëxploiteerde gebieden. Het instellen van ongestoorde gebieden zal enkel aanvaardbaar zijn indien deze worden begeleid door maatregelen die de visserij-inspanning terugdringen. Alhoewel deze kritiek zeker terecht is, moet hier nogmaals worden benadrukt dat het ook van belang kan zijn om de visserij te

[283] Tussentijdse Verklaring van 1993, Bijlage 2, 27.
[284] OSPAR, *Quality Status Report 2000*, 30 juni 2000, 5; te raadplegen op het internet http://www.mumm.ac.be.
[285] Verklaring van Esbjerg, 16, ix.
[286] Verklaring van Esbjerg, 16, iv.
[287] Verklaring van Esbjerg, Bijlage 1, 1.1.
[288] Zie MAGGS, J., *o.c.*, 6-9 (1995/2).

beperken in beschermde gebieden omwille van andere redenen dan het behoud van de visstapels.

Op de *Tussentijdse Ministeriële Vergadering inzake integratie van visserij en milieu van 1997* wordt specifiek inzake de bescherming van jonge vis, schelpdieren en weekdieren verklaard om permanente of tijdelijk gesloten gebieden in te stellen, en/of seizoenen in het geval er een hoge dichtheid voorkomt van jonge vis, schaal- en weekdieren[289]. Van groter belang is dat de ministers de bevoegde overheden uitnodigen om volgende zaken te overwegen: de beperking van de visserij in elk gebied waar de bevoegde overheid oordeelt dat het ecosysteem van dat gebied bescherming vereist tegen de impact van visserij en de beperking van of het verbod op het gebruik van visserijmateriaal en praktijken waarvan de bevoegde overheid oordeelt dat dit materiaal of deze praktijken een disproportioneel schadelijke ecologische impact zouden hebben op soorten en habitats[290]. Voorts bevelen de ministers aan de bevoegde overheden aan om de gepaste stappen te zetten om de biologische diversiteit en habitats te beschermen of te herstellen, *met inbegrip van het instellen van tijdelijke of permanent gesloten of beschermde gebieden*[291].

Het is de eerste maal in de Noordzeeverklaringen dat op dergelijk expliciete manier de nadruk wordt gelegd op de beperking van de visserij in mariene beschermde gebieden. Wat echter niet wordt verduidelijkt is wie de bevoegde overheid is om deze maatregelen te nemen. De verklaring blijft in dit opzicht volledig op de vlakte en bepaalt niet of dit de nationale overheid is of eventueel de Europese Gemeenschap.

3.3.2. Beperking van de visserij in andere mariene regio's

De UNEP-natuurbehoudsprotocollen omvatten doorgaans een rechtsgrond voor het beperken van de visserij in de mariene beschermde gebieden. Het Genève-Protocol van 1982 inzake de Middellandse Zee laat aan de verdragspartijen de mogelijkheid om in de beschermde gebieden maatregelen nemen inzake het regelen van de visserij[292]. Dit wordt eveneens voorzien in het Nairobi-Protocol inzake de Oost-Afrikaanse regio[293] en in het Kingston-Protocol inzake de Caribische regio[294]. In dit laatste verdrag wordt tevens expliciet de mogelijkheid voorzien om de visserij te verbieden. Dit is eveneens het geval in het Barcelona-Protocol van 1992 inzake de Middellandse Zee[295]. Het Paipa-Protocol inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan omvat geen expliciete bepaling inzake visserij, maar voorziet in het algemeen de mogelijkheid om elke activiteit te verbieden die resulteert in schadelijke effecten op soorten, ecosystemen of biologische processen[296].

3.4. Beperking van de visserij in het nationaal recht

3.4.1. Beroepsvisserij

De beroepsvisserij wordt in de Wet ter bescherming van het mariene milieu grotendeels buiten beschouwing gelaten. De bedoeling hiervan is om de wetgeving inzake de beroepsvisserij, die reeds zeer omvangrijk is en grotendeels op Europees niveau wordt geregeld, als een geheel te laten bestaan. Vanuit het natuurbehoud kan het echter nodig zijn om de visserij te beperken of te verbieden in de mariene beschermde gebieden. In de *integrale en gerichte mariene reservaten* zijn alle activiteiten verboden, behoudens de

[289] Tussentijdse Verklaring van 1997, 8.4.
[290] Tussentijdse Verklaring van 1997, 9.2.
[291] Tussentijdse Verklaring van 1997, 9.3.
[292] Art. 7, d, Genève-Protocol.
[293] Art. 10, d, Nairobi-Protocol.
[294] Art. 5, d, Kingston-Protocol.
[295] Art. 6, g, Barcelona-Protocol.
[296] Art. V, Paipa-Protocol.

uitzonderingen genoemd in de wet. Eén van deze uitzonderingen is de beroepsvisserij. De beroepsvisserij blijft dus in eerste instantie mogelijk in de reservaten. *Toch wordt in de wet de mogelijkheid ingebouwd om ook de beroepsvisserij te beperken of te verbieden binnen de reservaten.* Dit moet dan luidens art. 8, iv gebeuren door de Koning op gezamenlijke voordracht van de Minister van leefmilieu en de Minister van landbouw. De motivering om de beroepsvisserij bij de uitzonderingen op de verbodsbepalingen op te nemen en dus niet meteen te verbieden in de wet zelf is divers. Een eerste reden houdt verband met het internationaal recht terzake, in het bijzonder de EG-visserijreglementering waarbij de mogelijkheid voor de kuststaat om de visserij te beperken omwille van instandhoudingsredenen voor de visstapels bijzonder klein is. Het zal dus nodig zijn om in de fase van de uitvoeringsbesluiten te onderzoeken of de EG-reglementering gerespecteerd blijft. Zo nodig moet de Europese Commissie betrokken worden bij het opleggen van deze beperkingen. Hierboven werd reeds gewezen op de mogelijkheden voor de beperking van de visserij omwille van natuurbehoudsredenen. Een andere, en wellicht de belangrijkste reden voor het uitsluiten van de visserij van de verbodsbepalingen in de mariene reservaten is een politieke reden: bij de totstandkoming van de wet, waarbij ook vertegenwoordigers van het Ministerie van landbouw betrokken waren, zou het opnemen van een dergelijke bepaling in de wet hebben geleid tot het tegenhouden van deze bepaling en wellicht de totstandkoming van de wet in zijn geheel hebben vertraagd of zelfs onmogelijk gemaakt. Het expliciet vermelden van de beroepsvisserij in het artikel van de mariene reservaten, impliceert wel dat de sportvisserij automatisch wordt verboden in de reservaten[297].

Voor de andere categorieën van beschermde gebieden worden geen expliciete verbodsbepalingen opgelegd in de wet. Er zijn dus ook geen expliciete bepalingen inzake de visserij. In de categorieën van de Europese natuurbehoudsrichtlijnen (*Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden*) zijn de beschermingsmaatregelen vereist conform de richtlijnen[298]. Dit betekent dat art. 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing zal zijn en dat er onder meer een beoordeling moet worden gemaakt van plannen of projecten die een aanzienlijke impact kunnen hebben op het gebied. Dit impliceert dat voor een nieuwe vorm van visserij waarvan een schadelijke impact mogelijk is in een Habitatrichtlijngebied of Vogelrichtlijngebied, er een voorafgaande beoordeling is vereist en dat het project alleen mag plaatsvinden onder de voorwaarden van de Habitatrichtlijn. Deze maatregelen kunnen genomen worden door de Minister van leefmilieu, zonder dat de tussenkomst van de Minister van landbouw is vereist.

De *gesloten zones* zijn zones waarin gedurende het jaar of een gedeelte van het jaar bepaalde activiteiten niet zijn toegelaten[299]. In de wet wordt niet verder verduidelijkt over welke activiteiten het gaat. Dit zou betekenen dat een gesloten zone kan worden ingesteld waarin de visserij, of een bepaalde vorm van visserij wordt verboden. Er moet ook hier rekening worden gehouden met de internationale reglementering terzake: hier gelden dezelfde bemerkingen die al eerder werden gemaakt inzake de EG-reglementering. Indien er echter een beperking wordt opgelegd aan een vorm van visserij of op een visserijsoort die niet wordt geregeld door de EG-reglementering, dan kan een dergelijke gesloten zone worden ingesteld. Ook kan een gesloten zone worden ingesteld om andere redenen dan de instandhouding van de visstapels. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gesloten zone voor de sportvisserij. Een andere mogelijkheid is een gesloten zone voor de kokkelvisserij of visserij van andere sedentaire soorten. Tot zover vindt er geen kokkelvisserij plaats in de zone die valt onder Belgische rechtsbevoegdheid. Er zijn dus ook geen historische rechten te claimen van andere staten. De visserij op sedentaire soorten wordt ten andere al verboden door art. 6 van het KB van 14 augustus 1989[300]. Ook in andere landen

[297] Zie infra 3.4.2.
[298] Art. 7, § 2, c, Wet mariene milieu.
[299] Art. 7, § 2, d, Wet mariene milieu.
[300] KB van 14 augustus 1989 tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten, *BS* 2 september 1989; gewijzigd door

zijn er dergelijke gesloten zones: zo is een deel van de Nederlandse en Deense Waddenzee een gesloten gebied voor de mossel- en kokkelvisserij[301]. In het Duitse gedeelte van de Waddenzee is de kokkelvisserij stopgezet. De mosselvisserij is er beperkt tot bepaalde gedeelten van het Schleswig-Holstein gebied van de Waddenzee[302].

Een rechtsgrond voor het beperken of verbieden van de beroepsvisserij in de mariene beschermde gebieden is dus voorzien in de wet, zij het dat rekening moet worden gehouden met de beperkingen van EG-reglementering. Er zal moeten worden afgewacht of er met deze wettelijke mogelijkheid iets wordt aangevangen in de uitvoeringsbesluiten bij deze wet.

3.4.2. SPORTVISSERIJ OP ZEE

Doordat de beroepsvisserij expliciet wordt vermeld bij de toegelaten activiteiten in de mariene reservaten, impliceert dit dat *de sportvisserij wel automatisch wordt verboden in de reservaten*. Dit is logisch: deze vorm van visserij wordt niet geregeld door de Europese reglementering en dus behoudt de kuststaat zijn discretionaire bevoegdheid om dit te regelen. De afweging tussen het natuurbehoud en deze activiteit kon ook veel gemakkelijker worden gemaakt: er wordt immers geen economische afhankelijke sector getroffen. *In de andere mariene beschermde gebieden kan de sportvisserij eveneens worden beperkt*: zo kan een gesloten zone worden ingesteld voor de sportvisserij of bepaalde vormen ervan.

Op grond van de visserijwetgeving gelden er al beperkingen aan de sportvisserij. De sportvisserijactiviteiten zijn de voorbije jaren dermate toegenomen, dat de beroepsvisserij dit als een bedreiging zag. Om deze reden werd een wijziging doorgevoerd van het KB van 14 augustus 1989 tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten[303] door het KB van 11 maart 1996[304], waardoor verregaande beperkingen werden opgelegd aan de sportvisserij. In de aanhef van dit KB werd de noodzaak voor het nemen van aanvullende nationale maatregelen gemotiveerd vanuit de vaststelling dat het aantal sportvissers dat vist met grote sleepnetten gestadig toeneemt, dat daardoor een afdoende bescherming van de visbestanden in de Belgische kustwateren wordt bemoeilijkt en dat dit leidt tot concurrentievervalsing ten opzichte van de beroepsvisserij, met spanningen tussen de beroepsvisserij en de sportvisserij. De sportvisserij wordt nog verder gereglementeerd in het wijzigingsbesluit van 12 april 2000[305], waarin onder meer regelingen worden getroffen voor de vissersvaartuigen die enkel voor toeristische doeleinden worden ingezet voor de garnaalvisserij[306]. Ook wordt bepaald dat alle technische bepalingen vervat in de EG-verordeningen voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen eveneens van toepassing zijn op de niet-beroepsmatige visserijactiviteiten[307].

Deze beperkingen werden echter doorgevoerd vanuit het oogpunt van de bescherming van de beroepsvisserij. *Het kan echter nog noodzakelijk zijn om bepaalde vormen van sportvisserij te beperken vanuit natuurbehoudsdoelstellingen*. Hierbij kan bijvoorbeeld

---

het KB van 11 maart 1996, *BS* 28 maart 1996; het KB van 26 mei 1998, *BS* 6 juni 1998; het KB van 18 maart 1999, *BS* 26 maart 1999; het KB van 12 april 2000, *BS* 3 mei 2000; het KB van 18 mei 2000, *BS* 1 juni 2000.

[301] Zie hierover http://cwss.www.de/trilat/brochure/brochure.html.

[302] REVIER, J. en MEIJER, E., "The Wadden Sea: Fisheries and Nature Protection" in SALMAN, A., LANGEVELD, M. en BONAZOUNTAS, M. (Eds.), *Coastal Management and Habitat Conservation*, Volume II, Leiden, EUCC, 1996, (239-243), 242.

[303] Zie supra voetnoot 300.

[304] KB van 11 maart 1996, *BS* 28 maart 1996.

[305] KB van 12 april 2000, *BS* 3 mei 2000.

[306] Uitgevoerd door het MB van 30 augustus 2000 tot bepaling van de criteria voor het bekomen van een speciale machtiging voor vaartuigen die enkel voor toeristische doeleinden ingezet worden voor de garnaalvisserij, *BS* 9 september 2000.

[307] Art. 5ter, KB van 14 augustus 1989, zoals gewijzigd.

worden gedacht aan het verbod op visserij met harpoenen rond wrakken[308]. Daartoe biedt de Wet ter bescherming van het mariene milieu een algemene rechtsgrond: in de volledige zeegebieden kan de sportvisserij worden beperkt door de Koning op gezamenlijke voordracht van de Minister van leefmilieu en de Minister van landbouw[309].

3.4.3. STRANDVISSERIJ

De strandvisserij is een visserijactiviteit die plaatsvindt van op het strand en zich zowel kan voordoen in het ondiepe gedeelte voorbij de laagwaterlijn als in het gedeelte tussen de laag- en hoogwaterlijn[310]. *Indien de strandvisserij zich voordoet zeewaarts voorbij de laagwaterlijn, dan is de Wet ter bescherming van het mariene milieu van toepassing* en kan deze activiteit worden beperkt op grond van deze wet. Indien het een vorm van sportvisserij is, wat veelal het geval is, dan kan deze activiteit worden beperkt over de hele kustlijn, krachtens art. 12, § 2 van deze wet. In de mariene reservaten die langs de kust gelegen zijn, is deze activiteit verboden van zodra de reservaten zijn ingesteld bij KB en is er geen verdere uitvoeringswetgeving nodig.

Indien de strandvisserij zich voordoet tussen laagwaterlijn en hoogwaterlijn (en dus plaatsvindt op het grondgebied van het Vlaamse Gewest), dan is de Wet ter bescherming van het mariene milieu niet van toepassing. Deze vorm van visserij kan nog steeds worden beschouwd als een vorm van zeevisserij en de reglementering dient te gebeuren door de federale overheid. Door het wijzigingsbesluit van 12 april 2000 worden bepaalde technische reglementeringen die gelden voor de commerciële visserij, ook van toepassing verklaard op de strandvisserij[311]. Sommige gemeenten hebben een zekere reglementering inzake strandvisserij. Het Belgisch Kustreglement legt een beperking op voor de hele kust: zo mag het uitzetten vanaf het strand van netten of lijnen met haken slechts gebeuren:

- buiten de krachtens art. 39 aangeduide plaatsen (dit zijn de plaatsen vanwaar een vaartuig in zee mag gaan) en de zones die door de gemeenteoverheid als badzones worden aangeduid) en
- in een zone waarvan de zeewaartse grens niet verder reikt dan op een afstand van 150 m te rekenen vanaf de laagwaterlijn[312].

Vanuit natuurbehoudsoogpunt biedt deze reglementering geen afdoende basis om de strandvisserij te beperken. Deze activiteit heeft immers vaak nadelige effecten op bepaalde soorten, zoals zeezoogdieren en zeevogels, in het bijzonder indien de strandvisserij gebeurt met warrelnetten. Er geraken geregeld dieren verstrikt in achtergelaten netten. Tot zover bestaat er geen eenvormige reglementering. Er werd nochtans reeds voor gepleit om een dergelijke reglementering uit te werken voor de hele kust waardoor de voor de natuur meest schadelijke vormen van strandvisserij worden verboden of beperkt[313].

---

[308] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 19.

[309] Art. 12, § 2, Wet mariene milieu.

[310] Voor een beschrijving van de strandvisserij, zie BMM, *Strandvisserij en visserij met vaste netten aan de Belgische kust*, Brussel, 1998, 24p.; HAELTERS, J. en CLIQUET, A., "Vissen op het droge. Strandvisserij met vaste netten versus natuurwaarden", *Leefmilieu* 210-216 (1998).

[311] Art. 5ter van het KB van 14 augustus 1989, zoals gewijzigd door het KB van 12 april 2000 luidt: "*Alle technische bepalingen vervat in de geldende EG-verordeningen voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen zijn eveneens van toepassing op de niet-beroepsmatige visserijactiviteiten. Voor de strandvisserij gelden enkel de technische bepalingen in verband met de minimum maaswijdte van de netten, de maaswijdte-meting en de minimum aanvoerlengte van de vis. De maaswijdte van de kuil van de ankerkuilen en van platte ingegraven netten, gebruikt bij de strandvisserij, wordt vastgelegd op minimum 70 mm. De lengte van de kuil van de ankerkuil wordt vastgelegd op minimum 2 meter.*"

[312] Art. 40, § 1, Belgisch Kustreglement.

[313] BMM, *o.c.*,13-14 (1998); HAELTERS, J. en CLIQUET, A., *o.c.*, 213-215 (1998); Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *o.c.*, eis 7.7 (1999).

Voor het uitwerken van een reglement inzake de strandvisserij zijn er verschillende juridische mogelijkheden. Aangezien er reeds een beperkte reglementering wordt voorzien in het Belgisch Kustreglement, kan dit door een uitbreiding van dit reglement. Het voordeel hiervan is dat deze maatregelen gelden op zowel de stranden als in de territoriale zee. Dit kan een verdere discrepantie in de wetgeving vermijden. Dit is in het geval van de strandvisserij van belang aangezien het een activiteit betreft die plaatsvindt op de scheidingslijn tussen de bevoegdheidszone van het Vlaamse Gewest en die van de federale overheid. Een andere mogelijkheid is een uitbreiding van de beperkingen voor de sportvisserij die worden opgelegd in het KB van 14 augustus 1989. Dit is deels gebeurd door het wijzigingsbesluit van 12 april 2000. Ook deze beperkingen zijn echter niet voldoende om alle schadelijke vormen van strandvisserij tegen te gaan. Een andere mogelijkheid is een uitvoeringsbesluit op het Decreet natuurbehoud. Op grond van dit decreet kunnen aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen worden genomen. Met het oog op de bescherming van de zeezoogdieren kunnen bepaalde vormen van strandvisserij worden beperkt of verboden. Deze beperkingen gelden dan enkel tot aan de laagwaterlijn.

De strandvisserij is wel verboden in het geval er een Vlaams natuurreservaat is aangeduid, dat is gelegen op het strand. In de natuurreservaten is het immers onder meer verboden om individuele of groepssporten te beoefenen, dieren te doden, te jagen en te vangen[314]. Voor de Vlaamse natuurreservaten worden daar nog enkele verbodsbepalingen aan toegevoegd in het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan: zo is het verboden te hengelen in de staatsnatuurreservaten. Een dergelijk reservaat op het strand is het strandreservaat, de Baai van Heist. Momenteel is er echter betreding aan de rand van het reservaat of in het reservaat via de vloedlijn, waartegen de Vlaamse overheid niet kan optreden. Er wordt dan ook voor gepleit om zo snel mogelijk een marien reservaat in te stellen, dat zou aansluiten bij het natuurreservaat van de Baai van Heist en waardoor de strandvisserij eveneens zal verboden zijn in het mariene reservaat.

Ongeacht in welk reglement een regeling inzake de strandvisserij wordt opgenomen, lijkt het aangewezen dat dit minstens een uitbreiding omvat van de zones waar de strandvisserij niet is toegelaten (b.v. niet zeewaarts voorbij de laagwaterlijn, indien het grenst aan zones landwaarts waar de strandvisserij is verboden, zoals natuurreservaten). Voorts zou er ook moeten worden opgenomen welke vormen van strandvisserij verboden zijn (b.v. visserij met warrelnetten). Er dient nog bij vermeld te worden dat, als er maatregelen inzake de strandvisserij worden genomen, deze ter informatie moeten worden gemeld aan de Europese Commissie[315].

4. ONTGINNING

Onder ontginning wordt hier verstaan de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de (zee)bodem en de ondergrond ervan. Ontginningsactiviteiten kunnen zorgen voor een verstoring van de zeebodem en de ondergrond ervan. Bepaalde winningsactiviteiten houden tevens een risico op verontreiniging in (bijvoorbeeld ingeval van oliewinning). Als mogelijke bron van verstoring en verontreiniging kan het van belang zijn deze activiteiten te beperken of te verbieden in mariene beschermde gebieden. Het vervoer via pijpleidingen van de gewonnen materialen komt hier niet aan bod[316].

[314] Art. 35, Decreet natuurbehoud.
[315] Cf. art. 17, § 5, Verordening 894/97.
[316] Zie hierover infra punt 12 van dit hoofdstuk.

4.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van ontginningsactiviteiten

Er kan een onderscheid worden gemaakt naargelang de territoriale zee en het continentaal plat. In de *territoriale zee* strekt de soevereiniteit zich uit over de bodem en de ondergrond ervan[317]. Dit betekent dat de ontginning van minerale en andere natuurlijke rijkdommen van de bodem en ondergrond van de territoriale zee valt onder de soevereiniteit van de territoriale zee. De kuststaat kan de ontginning zonder enige beperking regelen. *Zo kan de kuststaat de ontginning aan bepaalde voorwaarden onderwerpen, maar ook verbieden of beperken en dit zowel ten aanzien van eigen als vreemde onderdanen.*

Op het *continentaal plat* beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat[318]. De natuurlijke rijkdommen omvatten zowel de minerale als andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond en de levende organismen die tot de sedentaire soort behoren[319]. De kuststaat bezit het exclusieve recht machtiging te verlenen om te boren op het continentaal plat voor alle doeleinden en hiervoor regels op te stellen[320]. *Dit betekent dat een kuststaat de ontginning van het continentaal plat kan beperken of verbieden*, en dit zowel voor eigen als vreemde onderdanen. Dit kan bijvoorbeeld het verbod inhouden om in een bepaald beschermd gebied aan winning van olie, gas of zand te doen. Dit kan ook een verbod of beperking inhouden van visserij op sedentaire soorten, zoals kokkels.

De rechten van de kuststaat over zijn continentaal plat doen geen afbreuk aan de juridische status van de bovengelegen wateren. De kuststaat mag zo bij de uitoefening van zijn rechten geen inbreuk maken op of leiden tot ongerechtvaardigde belemmering van de scheepvaart en andere rechten en vrijheden van staten[321]. Naast de vrijheid van scheepvaart is er nog de vrijheid voor andere staten om kabels en pijpleidingen te leggen op het continentaal plat[322].

Inzake ontginning kan een kuststaat dus zowel in de territoriale zee als op het continentaal plat beperkingen opleggen of ontginningsactiviteiten volledig verbieden. Het opleggen van beperkingen in een marien beschermd gebied aan deze activiteit biedt juridisch dus geen moeilijkheden.

4.2. Beperking van ontginning in het internationaal natuurbehoudsrecht

In het internationaal recht zijn twee soorten maatregelen terug te vinden. *Een eerste soort betreft maatregelen inzake het voorkomen of beperken van verontreiniging afkomstig uit werkzaamheden inzake de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond.* Een algemene rechtsgrond hiertoe wordt geboden in het Zeerechtverdrag: de maatregelen die de lidstaten dienen te nemen ter voorkoming, vermindering of bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu, dienen onder meer gericht te zijn op verontreiniging door installaties en werktuigen gebruikt bij de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond[323]. Dit wordt bevestigd in art. 208 waarin wordt gesteld dat kuststaten wetten en voorschriften dienen aan te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu, voortvloeiend uit of in verband met onder hun rechtsbevoegdheid vallende werkzaamheden op de zeebodem. In het OSPAR-Verdrag van 1992 inzake de bescherming van het marien milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan wordt beslist om

[317] Art. 2, § 2, Zeerechtverdrag.
[318] Art. 77, § 1, Zeerechtverdrag.
[319] Art. 77, § 4, Zeerechtverdrag.
[320] Art. 81, Zeerechtverdrag.
[321] Art. 78, Zeerechtverdrag.
[322] Art. 79, Zeerechtverdrag; zie infra 11.
[323] Art. 194, § 3, c, Zeerechtverdrag.

maatregelen te nemen om verontreiniging vanaf offshore-bronnen te voorkomen en uit te schakelen, zoals voorzien door Bijlage III bij het verdrag. Hierna wordt niet verder ingegaan op deze maatregelen aangezien deze zijn gericht op de beperking en bestrijding van verontreiniging en dit niet het voorwerp van dit onderzoek uitmaakt. Deze maatregelen dragen uiteraard onrechtstreeks bij tot de bescherming van mariene beschermde gebieden.

Een tweede mogelijkheid is dat in het internationaal natuurbehoudsrecht de kuststaat wordt opgeroepen tot het beperken of verbieden van ontginningsactiviteiten in de mariene beschermde gebieden. Voor de *Noordzee* wordt dit nergens expliciet voorzien. Voor de *andere mariene regio's* zijn er wel bepalingen terug te vinden. Voor de Middellandse Zee voorziet het Genève-Protocol van 1982 bij de mogelijke maatregelen in de beschermde gebieden, de regulering van elke activiteit inzake de exploratie of exploitatie van de zeebodem of de ondergrond, of een wijziging van het profiel van de zeebodem[324] en het regelen van elke activiteit inzake het wijzigen van het profiel van de bodem of de exploitatie van de ondergrond van het landgedeelte van het mariene beschermd gebied[325]. Een zelfde bepaling wordt opgenomen in het Nairobi-Protocol inzake de Oost-Afrikaanse regio[326]. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit geen verplichting is maar dat dit slechts een mogelijke maatregel is die de lidstaten kunnen nemen. Ook het Kingston-Protocol inzake de Caribische Zee omvat de mogelijkheid, voor zover gepast, voor het regelen of verbieden van elke activiteit inzake de exploratie of exploitatie van de zeebodem of de ondergrond of een wijziging van het profiel van de zeebodem[327] en het regelen of verbieden van elke activiteit betreffende het wijzigen van het profiel van de bodem dat stroomgebieden kan beïnvloeden of de degradatie van stroomgebieden tot gevolg kan hebben, of de exploratie of exploitatie van de ondergrond van het landgedeelte van een mariene beschermd gebied[328]. Het Barcelona-Protocol inzake de Middellandse Zee van 1995 omvat een soortgelijke verplichting en doet dit in iets meer absolute termen: de verdragspartijen *zullen* de nodige beschermingsmaatregelen nemen, in het bijzonder de regeling of het verbieden van elke activiteit inzake de exploratie of wijziging van de bodem of de exploitatie van de ondergrond van het landgedeelte, van de zeebodem of de ondergrond ervan[329]. Het Paipa-Protocol inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan van 1989 omvat de strengste bepaling terzake: in de beschermde gebieden dienen de verdragspartijen een geïntegreerd milieubeheer in te stellen, waaronder het verbod op activiteiten inzake de exploratie en minerale exploitatie van de bodem en ondergrond van het beschermd gebied[330].

Belangrijke aandacht werd besteed aan de beperking van ontginning in het Antarctisch verdragensysteem. Door het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag van Antarctica van 1991 wordt elke activiteit betreffende minerale rijkdommen in Antarctica verboden, met uitzondering van wetenschappelijk onderzoek[331]. Dit verbod kan enkel worden opgeheven of gewijzigd door een wijziging of amendering van het protocol. Dit kan door een wijziging bij unanimiteit (zoals voorzien door de wijzigingsprocedure voor het Antarctica-Verdrag). Een andere mogelijkheid is dat 50 jaar na de inwerkingtreding van het protocol, een conferentie wordt bijeengeroepen met het oog op de wijziging van het protocol. Voor het aannemen is een drievierde meerderheid van de partijen bij het Antarctica-Verdrag vereist. Deze wijziging kan maar in werking treden na goedkeuring of toetreding door drievierden van de consultatieve partijen met inbegrip van de goedkeuring of toetreding door alle staten die consultatieve partij zijn bij het Antarctica-Verdrag. Voor het wijzigen van art. 7 inzake het verbod op activiteiten inzake minerale rijkdommen geldt nog een bijkomende voorwaarde

[324] Art. 7, g, Genève-Protocol.
[325] Art. 7, h, Genève-Protocol.
[326] Art. 10, g, Nairobi-Protocol.
[327] Art. 5, g, Kingston-Protocol.
[328] Art. 5, h, Kingston-Protocol.
[329] Art. 6, e, Barcelona-Protocol.
[330] Art. V, b, Paipa-Protocol.
[331] Art. 7, Protocol milieubescherming Antarctica.

voor de wijziging[332]: er moet eerst een bindend rechtsregime van kracht zijn inzake de activiteiten betreffende minerale rijkdommen[333].

Als gevolg van deze bepaling wordt het Verdrag van Wellington van 1988 inzake de regeling van activiteiten inzake minerale rijkdommen in Antarctica[334] zonder inhoud. In deze overeenkomst werd ook reeds een principieel verbod opgelegd op de exploratie en exploitatie van mineralen in het Zuidpoolgebied, tenzij dit gebeurt in overeenstemming met de bepalingen van het verdrag[335]. Door sommige landen, zoals Australië en Frankrijk, werd dan ook beslist om het verdrag niet te ratificeren, waardoor het niet in werking kon treden. Door de Belgische Wet van 1978 betreffende de bescherming van de fauna en flora in het Zuidpoolgebied, gewijzigd door de wet van 1989, werd reeds een verbod ingevoerd om enige handeling te stellen met het oog op prospectie naar, exploratie van of ontginning van minerale rijkdommen. Dit verbod is niet van toepassing op strikt wetenschappelijk onderzoek. Het verbod geldt zowel voor handelingen gesteld door natuurlijke personen van Belgische nationaliteit als voor handelingen en activiteiten ondernomen door rechtspersonen naar Belgisch recht, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks door tussenkomst van enig ander rechtspersoon naar Belgisch of buitenlands recht waarin zij belangen hebben of waarmee zij contractueel verbonden zijn[336].

In de natuurbehoudsverdragen of -instrumenten die mede van toepassing zijn op het land komt de mogelijkheid tot het verbieden van ontginningsactiviteiten niet expliciet voor. Het is nochtans niet ondenkbaar dat het beperken of verbieden van ontginningsactiviteiten behoort tot instandhoudingsmaatregelen waartoe doorgaans in verschillende verdragen in meer algemene bewoordingen wordt opgeroepen (b.v. het verstandig gebruik in Ramsar-gebieden, de bescherming van leefmilieus onder het Verdrag van Bern). Het beperken of verbieden van de ontginningsactiviteiten zal dan in de nationale wetgeving moeten voorzien zijn (b.v. door verbodsbepalingen die gelden in natuurreservaten). De maatregelen voorzien in art. 6 van de Habitatrichtlijn (voorafgaande beoordeling van een plan of project) gelden ook voor ontginningsactiviteiten.

4.3. Beperking van ontginning in het nationaal recht

De ontginning van de zeebodem en ondergrond van de territoriale zee en van het continentaal plat wordt geregeld door de Wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plateau. De oorspronkelijke wet van 1969 (de Wet inzake het continentaal plat van België) was beperkt in zijn toepassingsgebied tot het continentaal plat. Als gevolg van de EEZ-Wet wordt dit uitgebreid tot de zeebodem van de territoriale zee.

Op grond van deze wet werd een KB uitgevaardigd waarin de voorwaarden voor het uitoefenen van de activiteiten werden bepaald met het oog op de bescherming van het mariene milieu en de andere gebruikers van de zee (zoals de visserij en scheepvaart). Het

---

[332] Cf. art. 25, Protocol milieubescherming Antarctica.

[333] Zie hierover VICUÑA, F., "The legitimacy of the Protocol on Environmental Protection of the Antarctic Treaty", in STOKKE, O. en VIDAS, D. (Eds.), *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, (268-293), 290-292.

[334] Overeenkomst inzake de regeling van activiteiten inzake minerale rijkdommen in Antarctica, Wellington, 2 juni 1988, in 27 *ILM* 859 (1988) (voortaan verwijzing als CRAMRA-Verdrag); zie hierover JOYNER, C., *o.c.*, 73-78 (1998); JOYNER, C., "The legitimacy of CRAMRA" in STOKKE, O. en VIDAS, D. (Eds.), *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 246-267.

[335] Art. 3, CRAMRA-Verdrag.

[336] Art. 6bis, Wet Zuidpoolgebied, gewijzigd door de Wet van 23 oktober 1989, *BS* 20 januari 1990; zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 78-79 (1997a).

KB van 16 mei 1977[337], bepaalt in welke zones concessies en vergunningen kunnen worden verleend voor de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen. Het is maar in die zones aangeduid in de bijlage bij het besluit dat vergunningen kunnen worden verleend[338]. Buiten deze zone zijn geen vergunningen mogelijk en zijn alle activiteiten inzake exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen verboden[339]. *Buiten de exploitatiezones aangeduid in de bijlage zijn de volledige zeegebieden dus te beschouwen als gesloten zone voor ontginningsactiviteiten. Op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu is de ontginning van niet-levende rijkdommen in de mariene reservaten verboden*: alle activiteiten zijn er immers verboden, behoudens de uitzondering voorzien in de wet. De ontginningsactiviteiten worden niet bij deze uitzonderingen opgenomen en blijven dus verboden binnen de mariene reservaten van zodra deze zijn aangeduid bij koninklijk besluit. Er zijn geen verdere uitvoeringsbesluiten vereist. Dit betekent dat zelfs in de zones die zijn voorzien voor ontginning (zoals opgenomen in het KB van 1977), de ontginningsactiviteiten worden verboden als er mariene reservaten binnen deze zones worden ingesteld. Er kan echter worden verwacht dat geen mariene reservaten in deze ontginningszones worden ingesteld, tenzij op plaatsen binnen deze zones waar feitelijk niet aan ontginning wordt gedaan. Voorts zou het ook mogelijk zijn dat gesloten zones voor ontginningsactiviteiten worden ingesteld krachtens art. 7, § 2, d van de wet.

In Nederland is er voor de Waddenzee een heel andere situatie: daar werd in 1969 een "*eeuwigdurende concessie*" verleend aan de olie- en gasmaatschappijen voor gaswinning in de Waddenzee. Sinds 1984 is er echter een moratorium overeengekomen met de winningsmaatschappijen. Dit moratorium staat momenteel ter discussie en het is echter de vraag of de Nederlandse overheid dit zal kunnen handhaven zonder een aanzienlijke schadevergoeding te moeten betalen aan de winningsmaatschappijen[340]. Het moratorium is een vrijwillig aanvaard moratorium en is dus niet te vergelijken met een opgelegd verbod of beperking van de overheid. In november 1999 werd een voorlopig besluit genomen over gasboringen in de Waddenzee: er mag worden geboord mits kan worden aangetoond dat boren geen onherstelbare schade aan het Waddengebied toebrengt. Hiervoor is bijkomend onderzoek noodzakelijk[341].

De Belgische wetgeving inzake het continentaal plat heeft enkel betrekking op de niet-levende rijkdommen. Voor de levende rijkdommen kan worden verwezen naar het luik over de visserij. Toch kan hier nog even worden aangehaald dat de visserij op sedentaire soorten in de territoriale zee verboden is door art. 6 van het KB van 14 augustus 1989. In uitvoering van de Wet ter bescherming van het mariene milieu kan eventueel nog een gesloten zone worden ingesteld voor de visserij op sedentaire soorten.

Op het landgedeelte van de kustzone zijn ontginningsactiviteiten verboden in de natuurreservaten: het is immers verboden, behoudens ontheffing, om opgravingen, boringen, grondwerkzaamheden of exploitatie van materialen te verrichten en welk werk ook uit te voeren dat de aard van de grond, het uitzicht van het terrein, de bronnen en het hydrografisch net zou kunnen wijzigen[342].

---

[337] KB van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat, *BS* 21 juli 1977.

[338] Art. 1, § 1, KB van 16 mei 1977. Zie voor een kaart met bijhorende uitleg: MAES, F., CLIQUET, A., SEYS, J., MEIRE, P. en OFFRINGA, H., *o.c.*, 12-13 (2000).

[339] Cf. art. 1, § 4, KB van 16 mei 1977.

[340] Zie hierover ROODENBURG, S., "Gas boren, Wad verloren", *Natuurbehoud* 43-47 (augustus 1999); zie ook VAN WETTEN, J., JOORDENS, J., VAN DORP, M. en BIJVOET, L., *De schaduwkant van Waddengas*, in opdracht van Stichting Greenpeace Nederland, Amsterdam, AIDEnvironment, 1999.

[341] Zie hierover het dossier gaswinning op het internet http://www.waddenzee.nl.

[342] Art. 35, 7°, Decreet natuurbehoud.

5. BAGGEREN

Inzake het baggeren kunnen twee aspecten worden onderscheiden: het eigenlijke baggeren zelf en het storten van de baggerspecie. Het aspect van het storten van baggerspecie komt aan bod in een volgend punt. Het baggeren zelf is een activiteit die is vereist om vaargeulen in toegangswegen van en naar de zeehavens en in zeehavens zelf vrij te houden. Het baggeren kan de bodem omwoelen en kan een impact hebben op het mariene milieu. Doordat het baggeren gebeurt op plaatsen die noodzakelijk zijn voor het scheepvaartverkeer kan worden verwacht dat deze gebieden veelal niet als marien beschermd gebied worden aangeduid. Het kan evenwel nuttig blijven om bepaalde beperkingen op te leggen aan de baggeractiviteiten.

Alhoewel het baggeren wordt gebruikt met een andere finaliteit dan de ontginningsactiviteiten wordt in het geval van het baggeren eveneens materiaal van de bodem weggehaald en kan dit worden beschouwd als een ontginningsactiviteit. Het materiaal dat wordt gebaggerd, kan worden gebruikt voor bijvoorbeeld zandopspuitingen. *De bepalingen in het internationaal recht die van toepassing zijn op ontginningsactiviteiten gelden dus ook voor het baggeren.* Dit houdt in dat de kuststaat bevoegd is voor het baggeren van de zeebodem van de territoriale zee en van het continentaal plat. Deze soevereiniteit en soevereine rechten betekenen dat de kuststaat vrij de baggeractiviteiten kan regelen en dit beperken of verbieden, zowel voor eigen als vreemde onderdanen. In het internationaal recht wordt vooral aandacht besteed aan het storten van de baggerspecie. Over het baggeren zelf is vrijwel geen wetgeving. De bepalingen in de UNEP-verdragen inzake ontginning zijn ook van toepassing op het baggeren aangezien er sprake is van het regelen van activiteiten die een wijziging van de zeebodem tot gevolg hebben.

In België is de bevoegdheid ten aanzien van het baggeren opgesplitst tussen de Vlaamse en federale overheid. Voor het baggeren zelf is het Vlaamse Gewest bevoegd, op grond van art. 6 § 1, X van de Bijzondere Wet van 1980: de Vlaamse overheid is bevoegd met betrekking tot het uitvoeren van activiteiten en werken in de territoriale zee en het continentaal plat die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden op het vlak van de waterwegen en hun aanhorigheden, de havens en hun aanhorigheden, de zeewering, de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee. Deze bevoegdheden houden het recht in, om in de territoriale wateren en op het continentaal plateau de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden. Voor het storten van de baggerspecie is de federale overheid bevoegd.

Aangezien de Wet ter bescherming van het mariene milieu enkel een federale wet is, worden normaal gezien geen activiteiten die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest geregeld door deze wet[343]. Op bepaalde plaatsen in de wet wordt dit ook uitdrukkelijk vermeld. Zo worden de activiteiten die vallen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest uitdrukkelijk uitgesloten van de vergunningplicht van de wet[344]. Bij de verbodsbepalingen voor de mariene reservaten is er geen sprake van baggeractiviteiten. Normaal gezien zijn alle activiteiten verboden in de mariene reservaten, behoudens de uitzonderingen die expliciet worden genoemd in de wet. Bij deze uitzonderingen wordt het baggeren niet opgenomen, wat zou betekenen dat deze in principe verboden zijn. Het zou echter kunnen worden aanzien als een bevoegdheidsoverschrijding om zonder voorafgaand overleg het baggeren te verbieden. Indien het de bedoeling is om baggeractiviteiten te verbieden in mariene reservaten, is voorafgaand overleg tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest aangewezen.

---

[343] Zie ook MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 187 (1999).
[344] Art. 25, §3, vi, Wet mariene milieu

6. STORTEN VAN AFVAL

Aangezien het storten van afval een bron van verontreiniging is, wordt dit slechts behandeld in specifieke relatie tot mariene beschermde gebieden. De maatregelen die gelden op internationaal en nationaal vlak inzake het regelen van het storten van afval zijn immers doorgaans geldig in de volledige zeegebieden en zijn niet specifiek gerelateerd aan beschermde gebieden. Toch wordt in bepaalde wetgeving een specifieke bepaling opgenomen ten aanzien van storten van afval in beschermde gebieden.

6.1. BEVOEGDHEDEN VAN DE KUSTSTAAT IN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT INZAKE HET BEPERKEN VAN HET STORTEN VAN AFVAL

Uit de soevereiniteit van de kuststaat over zijn territoriale zee en de rechtsbevoegdheid inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu in de EEZ kan worden afgeleid dat *de kuststaat bevoegd is om het storten van afval in de zeegebieden onder zijn bevoegdheid te beperken en te verbieden*, en dit *a fortiori* te doen binnen mariene beschermde gebieden. Art. 194 van het Zeerechtverdrag roept staten op om maatregelen te nemen om deze bron van verontreiniging aan te pakken[345]. Dit wordt bevestigd door art. 210, waarin aan de staten wordt opgelegd om wetten en voorschriften aan te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door storting. De storting mag niet geschieden zonder de toestemming van de bevoegde autoriteiten van de staten. Storting binnen de territoriale zee, de EEZ of op het continentaal plat mag niet geschieden zonder de uitdrukkelijke voorafgaande goedkeuring van de kuststaat, die het recht heeft zodanige storting toe te staan, te regelen en te controleren. Staten worden ook opgeroepen om internationale regels hierover uit te werken. Art. 210 bevestigt dus de rechtsbevoegdheid die de kuststaat heeft om het storten van afval te regelen en zo nodig te verbieden binnen de mariene rechtsgebieden waarover deze bevoegd is.

6.2. BEPERKING VAN HET STORTEN VAN AFVAL IN HET INTERNATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT

Voor de *Noordzee* is het OSPAR-Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan van toepassing op het storten van afval. Dit verdrag is algemeen van toepassing in de zeegebieden en is niet beperkt tot de mariene beschermde gebieden. De regels inzake storting of verbranding van afval in zee zijn opgenomen in Bijlage II bij het verdrag. Op grond van dit verdrag is afvalverbranding verboden. Ook het storten van afval is verboden behoudens de uitzonderingen opgesomd in het verdrag (zoals het storten van baggerspecie en van inerte materialen van natuurlijke oorsprong, bestaande uit vast, chemisch onbehandeld geologisch materiaal, waarvan de chemische samenstelling naar alle waarschijnlijkheid niet in het mariene milieu zal vrijkomen). Het verdrag omvat geen specifieke bepalingen inzake het nemen van maatregelen inzake het storten van afval in mariene beschermde gebieden. Van belang is dat krachtens art. 2, § 5 de verdragspartijen gerechtigd blijven om strengere maatregelen te nemen dan deze opgenomen in het verdrag.

Voor *andere mariene regio's* wordt in alle UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen een specifieke rechtsgrond geboden voor het regelen van het storten van afval in mariene beschermde gebieden. Het Genève-Protocol van 1982 inzake de Middellandse Zee omvat als mogelijke beschermingsmaatregel in de beschermde gebieden, het verbieden van het storten of lozen van afval of andere materialen die schadelijk kunnen zijn voor het beschermd gebied[346]. Een soortgelijke bepaling wordt opgenomen in het Kingston-Protocol van 1990 inzake de Caribische regio[347], het Nairobi-Protocol inzake de Oost-Afrikaanse

[345] Art. 194, § 3, a, Zeerechtverdrag.
[346] Art. 7, b, Genève-Protocol.
[347] Art. 5, a, Kingston-Protocol.

regio[348] en het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee[349]. Voor de beschermde gebieden in de zuidoostelijke Stille Oceaan dienen de verdragspartijen bij het Paipa-Protocol alle maatregelen te nemen om milieudegradatie te vermijden of te verminderen, met inbegrip van verontreiniging. Deze maatregelen omvatten onder meer deze, gericht op het vermijden en terugdringen van verontreiniging van schepen, onder meer voor het vermijden van storten, al dan niet intentioneel[350].

6.3. Beperking van het storten van afval in het nationaal recht

De Wet ter bescherming van het mariene milieu heeft onder meer tot doel om het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van het marien milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan uit te voeren. *In de volledige zeegebieden onder Belgische bevoegdheid is er een verbod op afvalverbranding*[351]. *Het storten van afval is eveneens verboden, behoudens de uitzonderingen vermeld in de wet.* Deze uitzonderingen zijn het storten van baggerspecie, as van verbrande menselijke lijken, niet-verwerkte vis, visafval en bijvangst overboord gezet door vissersvaartuigen en inerte materialen van natuurlijke oorsprong, bestaande uit vast, chemisch onbehandeld geologisch materiaal, waarvan de chemische samenstelling niet in het mariene milieu vrijkomt[352]. Deze inerte materialen zijn bijvoorbeeld rotsblokken of andere natuurlijke gesteenten, zand en grind die kunnen worden gebruikt bij havenuitbreidingen in zee, het aanleggen van kunstmatige eilanden en alle vormen van strandbeschermingsmaatregelen in zee[353]. Voor de toegelaten vormen van storting is een machtiging vereist conform art. 18 van de wet. Het storten en verbranden is bovendien ook buiten de zeegebieden verboden voor Belgische onderdanen en voor schepen onder Belgische vlag of in België geregistreerd[354].

In de mariene reservaten zijn op grond van de wet alle activiteiten in principe verboden. *Dit betekent dat ook de toegelaten vormen van het storten (zoals het storten van inerte materialen) verboden zijn in de mariene reservaten.* Een uitzondering is mogelijk te behoeve van het natuurbehoud en -ontwikkeling (zoals bijvoorbeeld het storten van inert materiaal voor de aanleg van een sterneneiland).

In het landgedeelte van de kustzone is het op grond van art. 35 van het Decreet natuurbehoud *verboden om in de natuurreservaten afval te storten.* Het MB van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, voegt daar nog aan toe dat het in de Vlaamse natuurreservaten verboden is om gelijk welke afvalstoffen buiten de in de daartoe beschikking staande afvalemmers te storten, achter te laten of in te graven[355].

7. Recreatie

Recreatie in de kustzone kan diverse activiteiten omvatten en kan worden opgedeeld in watergebonden activiteiten (zoals zeilen, pleziervaart, surfen, snorkelen, zwemmen en sportvisserij) en landgebonden activiteiten (recreatie op het strand en in de duinen, hotel- en andere infrastructuur). Aangezien de meeste recreatie zich voordoet op het landgedeelte van de kustzone, of in de onmiddellijke nabijheid ervan in het water, zullen zich over het algemeen weinig problemen voordoen voor de kuststaat om deze te beperken of te

[348] Art. 10, b, Nairobi-Protocol.
[349] Art. 6, b, Barcelona-Protocol.
[350] Art. VII, 2, a, Paipa-Protocol.
[351] Art. 15, § 1, Wet mariene milieu.
[352] Art. 16, § 1 en 3, Wet mariene milieu.
[353] MAES, F., *o.c.*, 279 (1999).
[354] Art. 15, § 2 en art. 16, § 2, Wet mariene milieu.
[355] Art. 5, i, MB van 23 oktober 1975.

verbieden. Nochtans kunnen er ook voor bepaalde vormen van recreatie beperkingen zijn, zoals het recht op onschuldige doorvaart voor pleziervaartuigen.

Hierna wordt recreatie opgedeeld in recreatie in zee en recreatie en toerisme op het landgedeelte. Recreatie in zee wordt vervolgens verder ingedeeld in watersporten (pleziervaartuigen, waterskiën, surfen, zwemmen enz.) en sportvisserij. Recreatie en toerisme op het land worden verder ingedeeld in verblijfsinfrastructuur (zoals hotels en campings) en recreatie op het strand en in de duinen. Het is niet de bedoeling om hierna een overzicht te geven van de volledige wetgeving die hierover bestaat. Daarvoor kan worden verwezen naar een inventarisatie van wetgeving inzake de kustzone in België[356]. Hierna wordt vooral de relatie tussen recreatie en beschermde gebieden bekeken en meer bepaald wat de mogelijkheden zijn om recreatie te beperken of te verbieden in beschermde gebieden.

7.1. Bevoegdheden voor de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van recreatie

In de territoriale zee beschikt de kuststaat over soevereiniteit: dit omvat ook de bevoegdheid om recreatie te beperken of te verbieden, voor eigen en vreemde onderdanen. De soevereiniteit wordt uitgeoefend met de beperking van het recht van onschuldige doorvaart voor schepen van alle staten. Van belang hier is de *definitie van een schip*: moeten alle schepen hieronder worden begrepen, met inbegrip van pleziervaartuigen, zoals zeilboten, surfplanken en jetski's. In het Zeerechtverdrag wordt geen definitie gegeven van schip. Er wordt in het Zeerechtverdrag een onderscheid gemaakt tussen koopvaardijschepen, staatsschepen die voor commerciële doeleinden worden gebruikt en oorlogsschepen. Er is geen sprake van pleziervaartuigen. Er kan worden aangenomen dat ook pleziervaartuigen recht hebben op een onschuldige doorvaart door de territoriale zee, aangezien er geen beperkingen worden gesteld in het Zeerechtverdrag. Hierbij moet echter de bedoeling van het recht op onschuldige doorvaart voor ogen worden gehouden: dit heeft als doelstelling om de internationale scheepvaart mogelijk te houden in gebieden waar de kuststaat over soevereiniteit beschikt. Dit gaat zowel over schepen die door de territoriale zee varen, zonder de bedoeling om de binnenwateren in te varen als schepen die de binnenwateren in- of uitvaren. De doorvaart moet ook snel en ononderbroken plaatsvinden. Recreatietuigen zoals jetski's, surfplanken enz. worden doorgaans gebruikt van op het strand en hebben geen internationaal traject tot doelstelling. Het gebruik van deze tuigen is niet gericht op de doorvaart zoals die is omschreven in het Zeerechtverdrag. De kuststaat kan deze activiteiten beperken omwille van veiligheidsredenen of omwille van de bescherming van het mariene milieu. Zelfs indien deze activiteiten volledig worden verboden, lijkt dit, ons inziens, geen inbreuk op het recht op onschuldige doorvaart, gelet op de finaliteit van het recht op onschuldige doorvaart. Het gebruik van dergelijke tuigen zal doorgaans niet gericht zijn op het doorvaren in de zin van art. 18 van het Zeerechtverdrag. Op welke wijze deze vormen van recreatie beperkt kunnen worden, zal afhangen van de nationale wetgeving en van de definitie die daarin wordt gegeven aan schepen.

De soevereiniteit in de territoriale zee betekent voorts ook dat de kuststaat vrij is de visserij binnen de territoriale zee te regelen. Ook in de EEZ beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Voor de beroepsvisserij werd er op gewezen dat als gevolg van de ruime bevoegdheden op dit vlak van de EG de kuststaat beperkt is in zijn mogelijkheden om de visserij te beperken of te regelen. Voor de sportvisserij geldt deze beperking echter niet: op grond van Verordening 3760/92 wordt expliciet gesteld dat dit een bevoegdheid is van de individuele staten. De lidstaten zien erop toe dat niet-beroepsmatige activiteiten de instandhouding en het beheer

[356] CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 65-87 (2000).

van de onder het gemeenschappelijk visserijbeleid vallende bestanden niet in gevaar brengen[357].

Voor de andere vormen van recreatie zijn er geen beperkingen in het internationaal recht en kunnen deze worden geregeld door het nationaal recht.

7.2. Beperking van recreatie in het internationaal natuurbehoudsrecht

Voor de *Noordzee* zijn er geen directe bepalingen inzake het beperken van de recreatie in beschermde gebieden. Voor enkele van de *mariene regio's* die vallen onder de UNEP-regionale protocollen zijn bepalingen opgenomen inzake toerisme en recreatie. Het Paipa-Protocol van 1989 inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan omvat de mogelijkheid voor het regelen van alle toeristische activiteiten in het gebied[358]. Voor de Caribische regio kunnen op grond van het Kingston-Protocol van 1990 toeristische en recreationele activiteiten worden gereguleerd die de ecosystemen van beschermde gebieden of het overleven van bedreigde soorten van flora en fauna in gevaar kunnen brengen[359]. Het Nairobi-Protocol van 1985 inzake de Oost-Afrikaanse regio biedt de mogelijkheid om activiteiten van pleziervaartuigen te regelen[360]. Voorts zijn er nog bepalingen die handelen over het wegnemen van planten en dieren. Dit is van belang bijvoorbeeld bij het weghalen van koralen. Deze bepalingen worden echter behandeld in punt 13 van dit hoofdstuk en in het hoofdstuk over soortenbeschermingsmaatregelen.

7.3. Beperking van recreatie in het nationaal recht

7.3.1. Recreatie op zee

7.3.1.1. Beperking in de mariene beschermde gebieden

Hierna kan een onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen in de mariene reservaten en de maatregelen in de andere beschermde gebieden. In de *mariene reservaten* zijn op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu alle activiteiten verboden, behoudens de uitzonderingen genoemd in de wet. Dit betekent dat alle recreatieve activiteiten in principe verboden zijn. Een uitzondering wordt gemaakt voor de scheepvaart. Deze kan worden beperkt in een aanvullend uitvoeringsbesluit krachtens art. 20 van de wet. De vraag rijst wat wordt verstaan onder scheepvaart: het is duidelijk dat dit in ieder geval gaat om koopvaardijscheepvaart. Maar omvat scheepvaart ook pleziervaart zoals zeilboten, jetski's en surfplanken? Dit leidt ons tot de vraag wat wordt verstaan onder pleziervaart. In de wet wordt een definitie gegeven van *schip*: elk vaartuig, van welk type of omvang ook, dat in het mariene milieu opereert, waaronder onder meer draagvleugelboten, luchtkussenvaartuigen, afzinkbare vaartuigen, drijvende tuigen, alsmede vaste of drijvende platforms[361]. Dit is dus een ruime definitie van de term schip, die impliceert dat ook pleziervaartuigen allerhande tot deze definitie behoren. Zelfs een surfplank kan als een schip worden beschouwd als zijnde een drijvend tuig. In de literatuur werd een surfplank nochtans als een tuig voor strandvermaak gezien en niet als een vaartuig[362]. In de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt dat de term schip ruim moet worden geïnterpreteerd[363]. Ook de voorbereidende werkzaamheden van de uitvoeringsbesluiten wijzen in de richting van een dergelijke ruime interpretatie. In een ontwerpuitvoeringsbesluit inzake de beperking van de

[357] Art. 2, § 2, Verordening 3760/92.
[358] Art. V, c, Paipa-Protocol.
[359] Art. 5, I, Kingston-Protocol.
[360] Art. 10, c, Nairobi-Protocol.
[361] Art. 2, 8°, Wet mariene milieu.
[362] DESECK, P., *o.c.*, 16 (1989); VAN DER MENSBRUGGHE, Y., "De zeilplank: strandtuig of vaartuig?" in *Liber Amicorum Lionel Tricot*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 531-536.
[363] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 9.

scheepvaart[364] worden regelen vastgelegd inzake het zeilen en voor vaartuigen voortgestuwd met één of meer jetturbines (zoals jetski's). Onder pleziervaart wordt in een ontwerpversie van het KB begrepen een vaartuig dat al dan niet wordt gebruikt voor winstgevende activiteiten in welke vorm ook, aan pleziervaart doet of ervoor bestemd is[365]. Dit is een definitie die ook wordt gebruikt in het Belgisch Kustreglement[366]. In een recent KB inzake de inschrijving en registratie van pleziervaartuigen wordt een iets beperktere definitie gebruikt: onder pleziervaartuig wordt in dit KB begrepen een vaartuig met een lengte over alles tussen 2,5 en 24 meter dat, al dan niet gebruikt voor winstgevende activiteiten, in welke vorm ook, aan pleziervaart doet of ervoor bestemd is, met uitzondering van vaartuigen gebruikt of bestemd voor het vervoer van meer dan 12 passagiers[367].

Het zal in ieder geval van belang zijn om in het uitvoeringsbesluit dat de scheepvaart in de mariene reservaten regelt, de pleziervaart te omschrijven. Een ruime omschrijving van het begrip pleziervaart heeft tot gevolg dat al deze activiteiten niet onder de principiële verbodsbepaling van de wet zelf vallen. De beperking daarvan zal dus moeten gebeuren in het uitvoeringsbesluit. Dit heeft als voordeel dat er een zonering kan worden ingevoerd in de reservaten. Voor de maatschappelijke aanvaarding ervan, lijkt het ook logischer dat aangezien scheepvaart met grote koopvaardijschepen niet wordt verboden in de wet zelf, dit ook het geval is voor kleine pleziervaartuigen en surfplanken. Indien de definitie van pleziervaart echter beperkt wordt gehouden (b.v. tot pleziervaartuigen van een zekere grootte), dan heeft dit tot gevolg dat het surfen of andere kleine pleziervaart automatisch worden verboden door de wet.

Behalve de scheepvaart die kan worden beperkt in aanvullende uitvoeringsbesluiten, zijn alle andere recreatieve activiteiten verboden in de mariene reservaten. In de gerichte mariene reservaten zijn naast natuurbehoudsmaatregelen ook maatregelen inzake natuureducatie mogelijk[368]. In de Memorie van Toelichting wordt hierbij verduidelijkt dat het bijvoorbeeld kan gaan over geleide rondvaarten. Dit laat toe om het natuurbehoud te koppelen aan zachte vormen van recreatie[369].

In de *andere mariene beschermde gebieden* is er geen automatische beperking gesteld aan recreatie. Voor de internationale gebiedscategorieën[370] (Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden) gelden de internationale beschermingsmaatregelen, zoals art. 6, § 4 van de Habitatrichtlijn, waarbij een beoordeling moet worden gemaakt van een plan of project dat een mogelijke impact kan hebben op het gebied. Dit kan ook gaan over recreatieve projecten. Een gesloten zone[371] kan worden ingesteld ten aanzien van een recreatieve activiteit. In de Memorie van Toelichting wordt trouwens als voorbeeld gegeven om een gesloten zone in te stellen waarin de pleziervaart gedurende belangrijke seizoenen voor vogelsoorten wordt beperkt[372].

---

[364] MAES, F., *Ontwerp KB scheepvaart*, Opdracht van het Kabinet leefmilieu, versie 3 februari 1999 (voortaan verwijzing als ontwerp-KB scheepvaart).
[365] Art. 1, 2°, ontwerp-KB scheepvaart.
[366] Art. 3, 5°, Belgisch Kustreglement.
[367] Art. 1, § 1, 1°, KB van 4 juni 1999 : 1e betreffende de inschrijving en de registratie van de pleziervaartuigen; 2e tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 1996 betreffende de registratie van zeeschepen; 3e tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, *BS* 14 augustus 1999.
[368] Art. 9, § 1, Wet mariene milieu.
[369] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.
[370] Art. 7, § 2, c, Wet mariene milieu.
[371] Art. 7, § 2, d, Wet mariene milieu.
[372] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 14.

7.3.1.2. BEPERKING VAN RECREATIE NIET GEBONDEN AAN MARIENE BESCHERMDE GEBIEDEN

Door het Belgisch Kustreglement worden nog andere beperkingen aan de pleziervaart gesteld: een aantal regelen heeft betrekking op de veiligheid en komen hier niet aan bod. Er gelden echter een aantal beperkingen die zonegebonden zijn:

- Zo zijn wedstrijden of sport- of ontspanningsactiviteiten in groepsverband in de territoriale zee verboden met het oog op de veiligheid van de scheepvaart, tenzij er een vergunning is van de Nautisch Directeur van de Dienst van het loodswezen[373]. Deze vergunningplicht zal vervangen worden eenmaal de vergunningplicht van de Wet ter bescherming van het mariene milieu van kracht is: een vergunning zal dan vereist zijn voor elke publicitaire en commerciële onderneming[374].
- Deze sportwedstrijden, evenals waterski en plankzeilen zijn in de havens van de Belgische kust verboden (met een uitzondering voor zeilcursussen waarvoor een vergunning kan worden gegeven)[375].
- Een vaartuig mag van op het strand slechts in zee gaan van op die plaatsen die door het Bestuur der waterwegen zijn aangeduid[376]. Op de andere plaatsen mag een vaartuig het strand niet naderen op een afstand van minder dan 200 m[377].
- Voor zeilplanken geldt nog een bijkomende beperking: deze mogen alleen in zee gaan van op het strand op de aangeduide plaatsen en mogen zich van daaruit niet verder van de kust verwijderen dan tot een afstand van een halve zeemijl[378].

Andere vormen van recreatie die worden beperkt in het Belgisch Kustreglement zijn:

- een beperking op de strandvisserij[379].
- een verbod om te zwemmen of te baden in de havens van de Belgische kust[380].
- Een verbod in de territoriale zee of in de havens van de Belgische kust om vaartuigen te gebruiken voor enige vorm van geluidsreclame[381].

7.3.2. RECREATIE OP HET LAND

7.3.2.1. VERBLIJFSINFRASTRUCTUUR

Inzake verblijfsinfrastructuur gelden de beperkingen door vergunningen zoals stedenbouwkundige vergunningen en vergunningen vereist voor campings[382]. Door het Duinendecreet wordt een bouwverbod opgelegd in de krachtens het decreet aangeduide beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijk landbouwgebied en dit ongeacht de bestemming ervan op het gewestplan. Dit heeft uiteraard implicaties voor de verblijfsinfrastructuur voor toerisme en recreatie aan de kust. In de beschermde duingebieden kunnen geen appartementen of andere gebouwen en campings meer worden gebouwd. In de natuurreservaten is het verboden om tenten en andere constructies te plaatsen, zelfs tijdelijk[383].

---

[373] Art. 38, § 1, Belgisch Kustreglement.
[374] Cf. art. 25, § 1, vi, Wet mariene milieu.
[375] Art. 38, § 2 en 3, Belgisch Kustreglement.
[376] Art. 39, § 1, Belgisch Kustreglement.
[377] Art. 39, §2, Belgisch Kustreglement.
[378] Art. 39, § 1, Belgisch Kustreglement.
[379] Zie supra 3.4.3.
[380] Art. 43, Belgisch Kustreglement.
[381] Art. 42, Belgisch Kustreglement.
[382] Decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven, *BS* 28 april 1993, err., *BS* 21 december 1993; gewijzigd bij het Decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995, *BS* 31 december 1994; het Decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, *BS* 30 december 1995; het Decreet van 13 april 1999 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven, *BS* 29 juni 1999. Zie voor een overzicht van de wetgeving inzake verblijfsinfrastructuur: CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 65-67(1999).
[383] Art. 35, 3°, Decreet natuurbehoud.

7.3.2.2. RECREATIE OP HET STRAND EN IN DUINEN

De beperkingen aan recreatie zijn grotendeels beperkt tot de gebieden met een beschermd statuut. Zo zijn in de *natuurreservaten* ook enkele verbodsbepalingen opgelegd aan activiteiten die kunnen verband houden met recreatie: het is verboden om individuele of groepssporten en groepsspelen te beoefenen, of nog gemotoriseerde voertuigen te gebruiken en vuur te maken. Er zijn ook verbodsbepalingen inzake het jagen of wegnemen van planten of dieren[384]. Het MB van 23 oktober 1975 inzake de Vlaamse natuurreservaten voegt daar nog volgende verbodsbepalingen aan toe: het gebruik van motorvoertuigen of -vaartuigen, paardrijden, skiën, schaatsen, of andere aan sporttakken of spelen doen in groepsverband, hengelen, baden, zwemmen of roeien, kamperen, tenten of windschermen opslaan, gebruik maken van transistors, luidsprekers, modelvaartuigen en -vliegtuigen, het terrein op geringe hoogte overvliegen met sportvliegtuigen of helikopters, of als doelwit dienen voor valschermspringen[385]. Voor de gebieden van het *Vlaams Ecologisch Netwerk* kan de Vlaamse regering maatregelen nemen om het recreatief medegebruik te regelen[386]. Dit kan ook beperkingen of verbodsbepalingen inhouden.

In de gemeentelijke politiereglementen van diverse kustgemeenten zijn er bepalingen opgenomen die de recreatie gaan regelen of beperken. Deze zijn veelal genomen vanuit het oogpunt van veiligheid en de interactie met andere recreanten. Deze politiereglementen omvatten regelen over zwemmen en allerhande watersporten, kamperen, paardrijden in de duinen en op het strand, honden op het strand enz.[387]. Een eenvormigheid in de reglementen ontbreekt.

Tenzij er op het strand of in de duinen een natuurreservaat is ingesteld, zijn er op het strand en in de duinen geen algemene beperkingen aan recreatieve activiteiten gesteld met het oog op het natuurbehoud. Nochtans zou het voor bepaalde kwetsbare duingebieden van belang kunnen zijn, om naast het bouwverbod, ook een beperking door te voeren van bepaalde vormen van recreatie, zoals motorcross en paardrijden[388]. Verschillende gemeentelijke politiereglementen leggen weliswaar beperkingen op aan bijvoorbeeld het paardrijden, maar dit is doorgaans beperkt tot het zomerseizoen.

8. BEBOUWING

Een onderscheid wordt gemaakt naar bouwwerken in zee en bouwwerken op het land. Bebouwing wordt ruim gezien en houdt niet alleen het optrekken van gebouwen in, maar ook het bouwen van alle andere soorten constructies. Het omvat ook de aanleg van kunstmatige eilanden en landaanwinning.

8.1. BEBOUWING IN ZEE

8.1.1. BEVOEGDHEDEN VAN DE KUSTSTAAT IN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT VOOR HET BEPERKEN VAN BEBOUWING[389]

De bevoegdheden van de kuststaat inzake het bouwen in zee en het beperken of verbieden ervan, zullen verschillen naargelang het rechtsgebied. In de *territoriale zee* kan op grond van de soevereiniteit de kuststaat bouwwerken uitvoeren, en kan dus ook wetgeving uitwerken die deze bouwwerken beperken of verbieden. De kuststaat kan kunstmatige eilanden of

[384] Zie verder punt 13 van deze afdeling.
[385] Art. 5, a, b, c, e, f, k, l, MB van 23 oktober 1977.
[386] Art. 25, § 1, 5° en art. 26, § 1, 6°, Decreet natuurbehoud.
[387] Voor een overzicht, zie CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 68-87 (1999).
[388] Zie ook Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *o.c.*, eis 7.1 (1999).
[389] Zie over de wettelijke gevolgen van de aanleg van kunstmatige eilanden in zee, in casu voor de uitbouw van een luchthaven in zee: MOLENAAR, E.J., *o.c.*, 371-386 (1999).

andere installaties in zee uitbouwen. In beschermde gebieden kunnen bouwwerken worden beperkt of verboden. Dit zal afhankelijk zijn van de nationale wetgeving.

In de *EEZ* heeft de kuststaat rechtsbevoegdheid ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen[390]. In de EEZ heeft de kuststaat het uitsluitende recht te bouwen, en de bouw, de werkzaamheden en het gebruik te machtigen en te regelen van kunstmatige eilanden, van installaties en inrichtingen voor de doeleinden bepaald in art. 56[391] en voor andere economische doeleinden, en van installaties en inrichtingen die inbreuk kunnen maken op de uitoefening van de rechten van de kuststaat in de EEZ[392]. De kuststaat heeft ook de uitsluitende rechtsbevoegdheid over dergelijke installaties[393]. De kuststaat kan, waar nodig, redelijke veiligheidszones instellen rond kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, waarbinnen hij passende maatregelen kan nemen ter verzekering van de veiligheid van zowel de scheepvaart als van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen[394]. De breedte van de veiligheidszone wordt vastgesteld door de kuststaat, maar mag niet breder zijn dan 500 m rond de installaties of rond het eiland[395]. Kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen en hun veiligheidszones mogen niet worden opgericht indien dit het gebruik van erkende scheepvaartroutes die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart zou belemmeren[396]. De bepalingen die gelden voor de kunstmatige eilanden en installaties en inrichtingen binnen de EEZ gelden tevens op het *continentaal plat*[397].

8.1.2. Beperking van bebouwing in zee in het nationaal recht

De bevoegdheid van België inzake bouwwerken in zee wordt vastgelegd in de Wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België. Art. 37 bepaalt hierover dat België in de EEZ een uitsluitende rechtsbevoegdheid bezit over kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, met inbegrip van de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, volksgezondheid, veiligheid en immigratie. In de territoriale zee heeft België soevereiniteit over de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen. De bepalingen inzake kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen zoals vervat in de Wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat[398] zijn eveneens van toepassing op de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de EEZ en de territoriale zee die voor andere doeleinden worden gebruikt dan de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen[399].

De *Wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat* bepaalt dat de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, nodig voor de exploratie en exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat en de veiligheidszones daar rond niet tot gevolg mogen hebben, dat op niet te rechtvaardigen wijze overlast wordt aangedaan aan de scheepvaart, de visserij, of het instandhouden van de levende rijkdommen van de zee, noch dat het gebruik van de regelmatige scheepvaartroutes die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart of het fundamenteel oceanografisch of ander wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd met de bedoeling de resultaten ervan openbaar te maken, worden

---

[390] Art. 56, § 1, b, I, Zeerechtverdrag.
[391] Dit artikel bepaalt de soevereine rechten en de rechtsbevoegdheid van de kuststaat in de EEZ.
[392] Art. 60, § 1, Zeerechtverdrag.
[393] Art. 60, § 2, Zeerechtverdrag.
[394] Art. 60, § 4, Zeerechtverdrag.
[395] Art. 60, § 5, Zeerechtverdrag.
[396] Art. 60, § 7, Zeerechtverdrag.
[397] Art. 80, Zeerechtverdrag.
[398] Door de EEZ-Wet worden de bepalingen in de wet van 1969 inzake de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen gewijzigd en aangevuld.
[399] Art. 38, EEZ-Wet.

belemmerd[400]. De overige bepalingen in deze wet zijn tevens een bevestiging van het internationaal recht terzake: er kan een veiligheidszone worden ingesteld rond een dergelijk eiland of installatie, met een maximum breedte van 500 m. De rechtsbevoegdheid van België strekt zich uit over deze eilanden en installaties en de personen die er zich op bevinden[401].

Deze bevoegdheden inzake bouwwerken in zee impliceren ook het recht van de kuststaat om bouwwerken in zee te beperken of te verbieden, zowel ten aanzien van eigen als vreemde onderdanen. *In de Wet ter bescherming van het mariene milieu worden al enkele beperkingen opgelegd.* Zo is het in de *mariene reservaten* verboden om enig bouwwerk aan te brengen. Immers, alle activiteiten zijn er verboden, behoudens de uitzonderingen genomen in de wet. Deze omvatten geen bouwwerken. Eén enkele uitzondering voor bouwwerken kan worden genomen op grond van art. 8, v in de gerichte mariene reservaten. Daarin kunnen immers alle nodige behouds- en beheersmaatregelen worden genomen, alsook maatregelen inzake natuurontwikkeling. De aanleg van een kunstmatig eiland ten behoeve van het natuurbehoud of natuurontwikkeling kan bij deze maatregelen behoren en kan dus worden toegestaan in de gerichte reservaten[402].

Een andere uitzondering wordt gevormd door de activiteiten die tot de bevoegdheid behoren van het Vlaamse Gewest. Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor de zeewering en de dijken krachtens de Bijzondere Wet van 1980 tot hervorming der instellingen[403]. Deze zeeweringswerken en dijken zijn doorgaans gesitueerd in het landgedeelte (landwaarts voorbij de laagwaterlijn), waardoor er geen conflict is in de mariene reservaten. Als er echter een marien reservaat wordt ingesteld in aaneensluiting op het vasteland, kan het nodig zijn om kustverdedigingswerken uit te voeren in de mariene reservaten. Met het oog op de veiligheid van het hinterland is het logisch dat deze werken mogelijk moeten blijven.

Ook in de *speciale beschermingszones of speciale zones voor natu*urbehoud kan als instandhoudingsmaatregel het verbod of de beperking op bouwwerken worden aangenomen. Dit zal gerelateerd zijn aan de bescherming van de habitats en de soorten waarvoor het gebied werd ingesteld. Er kan ook een *gesloten zone* worden ingesteld waarin bouwwerken worden beperkt of verboden.

8.2. Bebouwing op het land

Het aspect van de bouwvergunning voor allerhande bouwwerken komt hier niet aan bod[404]. Het gaat hier enkel over het beperken of verbieden van bouwwerken in beschermde gebieden in het landgedeelte van de kustzone. Internationaal zijn hierover geen expliciete bepalingen in de natuurbehoudsverdragen en richtlijnen. Het beperken of verbieden van bouwwerken kan worden beschouwd als een nodige instandhoudingsmaatregel, waartoe in diverse verdragen wordt opgeroepen. Ook art. 6 van de Habitatrichtlijn is van toepassing op bouwwerken.

In de Vlaamse wetgeving is een expliciet bouwverbod opgenomen in het Duinendecreet: door dit decreet wordt een volledig bouwverbod ingevoerd in de krachtens het decreet beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, ongeacht de bestemming volgens de gewestplannen. Het bouwverbod heeft betrekking op alle werken die vergunningplichtig zijn overeenkomstig art. 42 van het Coördinatie-Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, inmiddels vervangen door art. 99 van het nieuwe Decreet ruimtelijke ordening. Op het bouwverbod gelden twee uitzonderingen. Een eerste uitzondering heeft betrekking op de voorzetting van het landbouwbedrijf in de voor het duingebied belangrijke

[400] Art. 5, Wet continentaal plat.
[401] Art. 6 en volgende, Wet continentaal plat.
[402] Zie ook supra bij natuurontwikkeling.
[403] Art. 6, § 1, X, 4° en 5°, Bijzondere Wet van 1980.
[404] Zie hoofdstuk 8 inzake vergunningen.

landbouwgebieden: het bouwverbod geldt niet voor zover het gaat om de verbouwing, herbouw en uitbreiding van bestaande landbouwbedrijven en voor zover deze werken geen wijziging van de landbouwbestemming tot gevolg hebben. Een tweede soort uitzondering gaat over natuurbehoudswerken en kustverdediging: in de beschermde duingebieden en in de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden geldt het bouwverbod niet voor werken noodzakelijk voor een efficiënt natuurbeheer, natuurherstel, natuurontwikkeling, kustverdediging en voor slopingswerken van woningen of gebouwen[405].

In de *natuurreservaten* op het land is het krachtens het Decreet natuurbehoud verboden om keten, loodsen, tenten of andere constructies te plaatsen, zelfs tijdelijk[406]. *Voorts gelden nog beperkingen aan het uitvoeren van bouwwerken in de natuurgebieden en reservaatgebieden op de gewestplannen.* De voorschriften die gelden in de gewestplanbestemmingen zijn weergegeven in het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Deze voorschriften zijn bijzonder summier. Voor *natuurgebieden* geldt dat jagers- en vissershutten mogen worden gebouwd voor zover deze niet kunnen worden gebruikt als woonverblijf, al was het maar tijdelijk[407]. Het is duidelijk dat elke andere vorm van bebouwing uitgesloten is in natuurgebieden. Dit wordt trouwens ook expliciet verduidelijkt in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen[408]: in de groengebieden, die bestaan uit natuurgebieden en reservaatgebieden, geldt een principieel bouwverbod. In principe worden enkel de werken toegelaten die zijn gericht op of verenigbaar zijn met het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. In de natuurgebieden is het oprichten van gebouwen verboden, met uitzondering van jagers- en vissershutten. Bepaalde werken zoals cultuurtechnische verbeteringen, de aanleg van wegen en infrastructuurwerken en het ontbossen zijn in principe schadelijk voor het natuurgebied[409]. Eén en ander werd ook verduidelijkt in de rechtspraak van de Raad van State: zo werd onder meer de aanleg van een kampeerterrein en in het algemeen elke voor bewoning geschikte bebouwing in strijd geacht met de bestemming als natuurgebied[410]. In *natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten* zijn enkel handelingen en werken toegestaan, die nodig zijn voor de actieve of passieve bescherming van het gebied[411]. Als gevolg daarvan is elke bebouwing in R-gebied in principe uitgesloten.

9. Industriële activiteiten

Hieronder worden enkel de overblijvende industriële activiteiten bedoeld die nog niet aan bod gekomen zijn bij de voorgaande activiteiten. Op grond van het *internationaal zeerecht* heeft de kuststaat de bevoegdheid om industriële activiteiten te regelen in de territoriale zee en deze te beperken of te verbieden. In de EEZ beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden[412].

In het internationaal natuurbehoudsrecht is weinig expliciets terug te vinden over het regelen van industriële activiteiten in beschermde gebieden. Enkel in het Kingston-Protocol van 1990 inzake de Caribische regio wordt als één van de mogelijke maatregelen in de beschermde gebieden opgenomen, het regelen of verbieden van industriële activiteiten en van andere activiteiten die niet verenigbaar zijn met de gebruiken waarvoor het gebied bestemd is door

[405] Art. 52, § 1, Wet op het natuurbehoud.
[406] Art. 35, 3°, Decreet natuurbehoud.
[407] Art. 13, KB van 28 december 1972.
[408] Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, *BS* 23 augustus 1997 (voortaan verwijzing als Omzendbrief van 8 juli 1997).
[409] Omzendbrief van 8 juli 1997, 13.4.3.
[410] DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 92 (1999).
[411] Art. 13, KB van 28 december 1972.
[412] Art. 56, § 1, a, Zeerechtverdrag.

nationale maatregelen en/of met een milieueffectbeoordeling[413]. Dit betekent uiteraard niet dat in de andere regionale UNEP-protocollen inzake gebiedsbescherming het regelen van industriële activiteiten niet tot de mogelijkheden behoort: er is ook telkens een algemene bepaling in opgenomen, waardoor de verdragspartijen elke maatregel kunnen nemen die noodzakelijk is voor de bescherming van het gebied of maatregelen kunnen nemen tegen activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het gebied of de soorten die erin voorkomen[414]. Ook in de natuurbehoudsverdragen en richtlijnen van toepassing op het land zijn er geen expliciete verwijzingen naar industriële activiteiten, maar ook hier zal bijvoorbeeld art. 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing zijn.

Op grond van het nationaal recht zijn de industriële activiteiten verboden in de *mariene reservaten* krachtens art. 8, § 1 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Ook in de categorieën van de *internationale beschermingszones* (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden) en in de *gesloten zones* kunnen in uitvoeringsbesluiten beperkingen aan industriële activiteiten worden gesteld. Zo kan bijvoorbeeld een gesloten zone worden ingesteld voor windmolenparken in zee. Dit kan van belang zijn in een gebied dat is gelegen langs belangrijke trekroutes voor vogelsoorten. In ieder geval moet er een afwegingskader komen voor de plaatsing voor windmolenparken in zee, waardoor een wildgroei en *ad hoc* benadering wordt vermeden[415].

In de *natuurreservaten op het land* zijn industriële activiteiten uitgesloten in de reservaten en dit op grond van diverse verbodsbepalingen in art. 35 van het Decreet natuurbehoud (b.v. verbod om constructies te plaatsen, de rust te verstoren, opgravingen, boringen, grondwerkzaamheden of exploitatie van materialen te verrichten, welk werk uit te voeren dat de aard van de grond, het uitzicht van het terrein, de bronnen en het hydrografisch net zou kunnen wijzigen en boven- of ondergrondse leidingen te leggen).

10. Drinkwaterwinning

Drinkwaterwinning komt hier afzonderlijk aan bod omdat dit een activiteit is die nog steeds plaatsvindt in duingebieden aan de kust. De belangrijkste waterwinningsgebieden aan de Belgische kust zijn de "Westhoek-Calmeynbos" in De Panne, het "Cabour-domein" in De Panne, "de Doornpanne" te Koksijde, "Blutsheyde-de Heide" in Bredene-De Haan, het waterwinningsgebied "Wenduine" tussen De Haan en Wenduine, "Park 58" in Duinbergen en het "Golfterrein van Knokke"[416].

De beperkingen aan de drinkwaterwinning zijn gediversifieerd naargelang het soort gebied. In *duingebieden* die vallen onder de bescherming van het Duinendecreet geldt een verbod op alle activiteiten die een bouwvergunning vereisen: dit geldt evenzeer voor een constructie voor waterwinning. Ook in de *natuurreservaten* aan de kust is waterwinning verboden: het is immers verboden boringen en grondwerkzaamheden te verrichten of een werk uit te voeren dat het hydrografisch net zou kunnen wijzigen. Het is voorts ook verboden het waterpeil te wijzigen[417]. In de *gebieden van het VEN* is het verboden werkzaamheden uit te voeren die rechtstreeks of onrechtstreeks het grondwaterpeil verlagen, alsook maatregelen die de bestaande ont- en afwatering versterken. De Vlaamse regering kan voor de bestaande vergunde drinkwaterwinningen en de bijhorende vergunde capaciteit een algemene

[413] Art. 5, k, Kingston-Protocol.
[414] Cf. art. 7, k, Genève-Protocol inzake de Middellandse zee; art. 6, Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee; art. V, Paipa-Protocol van 1989 inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan; art. 10, k, Nairobi-Protocol inzake de Oost-Afrikaanse regio.
[415] Een dergelijk afwegingskader werd al uitgewerkt voor het Vlaamse Gewest door de Omzendbrief van 17 juli 2000: EME/2000.01. Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines, *BS* 1 september 2000.
[416] Discussietekst van het Symposium "Waterwinning en natuurbeheer in de kustduinen", Kustwerkgroep Oostende 16 november 1996, bijlage.
[417] Art. 35, 7° en 11°, Decreet natuurbehoud.

ontheffing verlenen op de verbodsbepaling inzake het uitvoeren van werkzaamheden die rechtstreeks of onrechtstreeks het grondwaterpeil verlagen[418]. In de *natuurgebieden op de gewestplannen* is volgens de Raad van State het exploiteren van een grondwaterwinning echter *niet* in strijd met de bestemming als N-gebied[419].

Gezien de impact van deze activiteit op de resterende duingebieden, wordt ervoor gepleit om deze verder te beperken en te verbieden. De gemiddelde grondwaterstandsdaling die in een groot aantal van de duingebieden optreedt, wordt aanzien als één van de belangrijkste knelpunten voor het behoud van kenmerkende waardevolle flora- en fauna elementen aan de kust. In een aantal gebieden wordt de verdroging en, als gevolg daarvan, een sterke inkrimping van het areaal aan vochtige duinvalleien, door de grondwaterwinning veroorzaakt. *Er wordt dan ook voor gepleit om de grondwaterwinning in de duinen geleidelijk aan volledig af te bouwen*[420].

11. KABELS EN PIJPLEIDINGEN

11.1. BEVOEGDHEDEN VAN DE KUSTSTAAT IN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT OM HET LEGGEN VAN KABELS EN PIJPLEIDINGEN TE BEPERKEN

In het Zeerechtverdrag worden de bevoegdheden vastgelegd ten aanzien van het leggen van kabels en pijpleidingen. In de *territoriale zee* behoort dit tot de soevereiniteit van de kuststaat. De kuststaat kan wetten en voorschriften aannemen betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee ten aanzien van de bescherming van kabels en pijpleidingen[421]. In de *EEZ* genieten alle staten van de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en van andere internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee die samenhangen met deze vrijheden, zoals die verband houdend met de normale werkzaamheden van onderzeese kabels en pijpleidingen[422]. Op het *continentaal plat* zijn alle staten gerechtigd om onderzeese kabels en pijpleidingen op het continentaal plat te leggen. De kuststaat mag het leggen of onderhoud van de onderzeese kabels en pijpleidingen niet belemmeren onder voorbehoud van zijn recht redelijke maatregelen te nemen voor de exploratie van het continentaal plat en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen daarvan en het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging door pijpleidingen. Het tracé van de pijpleidingen die op het continentaal plat worden gelegd, is onderworpen aan de toestemming van de kuststaat. Deze bepalingen inzake kabels en pijpleidingen op het continentaal plat doen geen afbreuk aan het recht van de kuststaat voorwaarden te stellen voor kabels of pijpleidingen die zijn gebied of territoriale zee binnenkomen, of aan zijn rechtsbevoegdheid over kabels en pijpleidingen, aangelegd of gebruikt in verband met de exploratie van zijn continentaal plat of de exploitatie van de rijkdommen daarvan of de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen die zich onder zijn rechtsbevoegdheid bevinden. Bij het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen houden de staten naar behoren rekening met reeds aanwezige kabels of pijpleidingen. In het bijzonder dienen de mogelijkheden voor het herstellen van bestaande kabels en pijpleidingen niet te worden aangetast[423]. In de *volle zee* tenslotte, genieten de staten de vrijheid onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen[424].

---

[418] Art. 25, § 3 en art. 26, § 3, Decreet natuurbehoud.
[419] DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *o.c.*, 92 (1999).
[420] Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *o.c.*, eis 6 (1999); zie hierover ook discussietekst van het Symposium "Waterwinning en natuurbeheer in de kustduinen", Kustwerkgroep Oostende 16 november 1996; PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *o.c.*, 18-20 (1996).
[421] Art. 21, § 1, c, Zeerechtverdrag.
[422] Art. 58, § 1, Zeerechtverdrag.
[423] Art. 79, Zeerechtverdrag.
[424] Art. 87, § 1, c en art. 112, Zeerechtverdrag.

De kuststaat kan dus het leggen en onderhouden van kabels en pijpleidingen aan zekere beperkingen onderwerpen, zij het onder de voorwaarden bepaald in het Zeerechtverdrag. Voor kabels en pijpleidingen in de territoriale zee kan hij de voorwaarden vastleggen. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld inhouden dat het tracé niet loopt door een marien beschermd gebied of dat nieuwe kabels worden gegroepeerd rond reeds bestaande kabels. De kuststaat zal ook het onderhouden van bestaande kabels en pijpleidingen willen mogelijk houden, zelfs indien deze gelegen zijn in mariene reservaten. Voor de kabels en de pijpleidingen op het continentaal plat geldt de vrijheid voor het leggen en onderhoud ervan voor alle staten. De kuststaat heeft slechts een beperkte bevoegdheid om beperkingen daaraan te stellen: het tracé is afhankelijk van de instemming van de kuststaat. Dit tracé kan eventueel worden gelegd buiten mariene beschermde gebieden. Voorts kan de kuststaat bepaalde maatregelen nemen om verontreiniging te voorkomen van de pijpleidingen. Het nemen van deze maatregelen zal er echter niet toe mogen leiden dat het feitelijk onmogelijk wordt om kabels en pijpleidingen te leggen en de bestaande te onderhouden.

Voorts moet ook rekening worden gehouden met bestaande kabels en pijpleidingen en eventuele overeenkomsten die hierover bestaan. Zo is er een overeenkomst tussen België en Noorwegen[425], inzake het vervoer van gas via de pijpleiding "Zeepipe" afkomstig van het Noorse continentaal plat. In deze overeenkomst wordt bepaald dat België geen bezwaar heeft tegen de aanleg en exploitatie van een pijpleiding voor het vervoer van gas van het Noorse continentaal plat naar België[426]. De eigendom en de exploitatie zullen berusten bij vennootschappen opgericht of ingeschreven naar Noors recht of bij de Noorse staat[427]. De vennootschappen zijn onderworpen aan de Noorse wetten en rechtsmacht, wat de procedures, rechtsbanken en tenuitvoerlegging in burgerlijke en strafrechtelijke zaken aangaat. Dit geldt ook voor de pijpleiding zelf en de voorvallen die daarop betrekking hebben, met dien verstande dat dit de gelijktijdige bevoegdheid van de Belgische rechtbanken, en de toepassing van de Belgische wetgeving op het continentaal plat, de territoriale zee en het landterritorium niet uitsluit[428]. Dit betekent ook dat de Belgische wetgeving inzake vergunningen van toepassing blijft.

11.2. Beperking van het leggen van kabels en pijpleidingen in het nationaal recht

De nationale bepalingen inzake het leggen van kabels en pijpleidingen zijn vastgelegd in de Wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat, zoals gewijzigd door de EEZ-Wet. Voor pijpleidingen moet het tracé door de Koning worden goedgekeurd, rekening houdend met de exploratie van het continentaal plat en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen daarvan. De Koning kan bijkomende maatregelen opleggen om verontreiniging door pijpleidingen te voorkomen, verminderen of bestrijden[429].

De mogelijkheden tot het beperken van het leggen en onderhoud van kabels en pijpleidingen zijn terug te vinden in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. In de *mariene reservaten* zijn in principe alle activiteiten verboden, behoudens de uitzonderingen bepaald in de wet. Alhoewel het onderhouden van kabels en pijpleidingen daar niet expliciet bij

[425] Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Noorwegen inzake het vervoer per pijpleiding van gas van het Noorse Continentaal Plat en uit andere gebieden naar het Koninkrijk België, Oslo, 14 april 1988, *BS* 20 september 1993 (voortaan verwijzing als Overeenkomst van 14 april 1988); goedgekeurd in België door de Wet van 19 september 1991 houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Noorwegen inzake het vervoer per pijpleiding van gas van het Noorse Continentaal Plat en uit andere gebieden naar het Koninkrijk België, en van de uitwisseling van brieven inzake de uitlegging van artikel 2, § 2 van deze Overeenkomst, ondertekend te Oslo op 14 april 1988, *BS* 20 september 1993.
[426] Art. 1, Overeenkomst van 14 april 1988.
[427] Art. 2, § 1, Overeenkomst van 14 april 1988.
[428] Art. 2, § 2, Overeenkomst van 14 april 1988.
[429] Art. 4, Wet continentaal plat.

vermeld staat, valt deze activiteit onder de toegelaten uitzondering van scheepvaart. In de ontwerpuitvoeringsbesluiten wordt dit trouwens ook in die zin geïnterpreteerd en wordt de scheepvaart gericht op het onderhouden van bestaande kabels en pijpleidingen expliciet toegelaten binnen de reservaten. Het aanleggen van nieuwe kabels en pijpleidingen binnen de reservaten is echter verboden krachtens de wet. In de territoriale zee stelt zich geen probleem om de aanleg van kabels en pijpleidingen te verbieden in de reservaten. Maar ook op het continentaal plat is dit geen bezwaar, aangezien de Koning het tracé van de kabels en pijpleidingen moet vaststellen. Enkel indien de reservaten op een manier worden ingesteld dat het leggen van kabels en pijpleidingen onmogelijk wordt gemaakt of onredelijk wordt belemmerd, is dit strijdig met het internationaal zeerecht.

In de *internationale gebiedscategorieën* (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden) kan een beoordeling voor het aanleggen van kabels of pijpleidingen op grond van art. 6 van de Habitatrichtlijn vereist zijn. Een *gesloten zone* voor de aanleg van kabels of pijpleidingen lijkt niet te stroken met de bedoeling waarvoor de categorie van de gesloten zones kunnen worden ingesteld (het beperken van een activiteit gedurende een deel of het hele jaar).

In de *natuurreservaten op het land* is het leggen van boven- of ondergrondse leidingen verboden[430]. In de *duingebieden*, beschermd krachtens het Duinendecreet, strekt het bouwverbod zich ook uit tot leidingen. Dit verbod geldt immers voor het bouwen van een vaste inrichting. Onder het bouwen en plaatsen van vaste inrichtingen wordt verstaan het oprichten van een gebouw of een constructie of het plaatsen van een inrichting, zelfs uit niet-duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd, of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan, ook al kan het uit elkaar worden genomen, verplaatst of is het volledig ondergronds[431].

12. Militaire activiteiten

12.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beperken van militaire activiteiten

Bij de militaire activiteiten rijst de vraag naar de beperking van de doorvaart van militaire schepen (oorlogsschepen en andere marine hulpschepen). Voorts is er de vraag naar de mogelijkheid om militaire oefeningen te beperken in beschermde gebieden[432]. De regels terzake zijn verschillend naargelang het marien rechtsgebied.

In de *territoriale zee* is de bevoegdheid inzake militaire activiteiten voorbehouden aan de kuststaat. Dit vloeit voort uit de soevereiniteit van de kuststaat over de territoriale zee. Zo is de kuststaat gerechtigd in zijn territoriale zee vlootoefeningen te houden, schietoefeningen te houden enz. Vreemde schepen kunnen normaal gezien geen militaire activiteiten ondernemen in de territoriale zee: dit zou immers strijdig zijn met de onschuldige doorvaart. Luidens het Zeerechtverdrag zijn oefeningen met wapens van enigerlei aard, alsook het lanceren, doen landen, of het aan boord nemen van militair materieel aanzien als activiteiten die niet stroken met de onschuldige doorvaart door de territoriale zee[433]. Hiervan kan een kuststaat echter vrijwillig afwijken, om bijvoorbeeld oefeningen in NAVO-verband te laten doorgaan in de territoriale zee. Uit het Zeerechtverdrag kan ook worden afgeleid dat de onschuldige doorvaart zonder militaire oefeningen te houden, ook onverminderd geldt voor oorlogsschepen[434]. Onderzeeboten hebben wel de verplichting aan de oppervlakte te varen

[430] Art. 35, 7°, Decreet natuurbehoud.
[431] Art. 99, § 1, nieuwe Decreet ruimtelijke ordening.
[432] Voor een overzicht van de militaire oefeningen voor de Belgische kust, zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 1167-1172 (1996).
[433] Art. 19, § 2, b en f, Zeerechtverdrag.
[434] Art. 17 inzake het recht op onschuldige doorvaart geldt immers voor alle schepen.

en hun vlag te tonen[435]. Nochtans is er in de statenpraktijk een tendens om een toestemming of notificatie voor de doorvaart van oorlogsschepen te vragen[436].

Inzake rechtsmacht over oorlogsschepen is er wel een verschil met andere schepen: oorlogsschepen beschikken over immuniteit, ook binnen de territoriale zee van een andere staat. Dit wordt bevestigd door art. 32 van het Zeerechtverdrag. Dit betekent echter niet dat een oorlogsschip de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake de vaart door de territoriale zee niet moet naleven. Een oorlogsschip is daar evengoed door gebonden als andere schepen. Indien een oorlogsschip de wetgeving en voorschriften van de kuststaat ten aanzien van de vaart door de territoriale zee niet in acht neemt en verzoeken om deze in acht te nemen negeert, kan de kuststaat van het oorlogsschip eisen, dat het de territoriale zee onverwijld verlaat[437]. De vlaggenstaat draagt internationale verantwoordelijkheid voor verliezen of schade voor de kuststaat voortvloeiend uit de niet-naleving door een oorlogsschip of een ander staatsschip dat wordt gebruikt voor andere dan commerciële doeleinden, van de wetgeving en voorschriften van de kuststaat ten aanzien van de vaart door de territoriale zee of niet-naleving van de bepalingen van het Zeerechtverdrag of van andere regels van internationaal recht[438]. Dit betekent dat indien een marien beschermd gebied wordt ingesteld in de territoriale zee waarin de doorvaart wordt beperkt of verboden, ook militaire schepen zich aan deze beperking moeten houden. Indien zij dit niet doen, kan de kuststaat eisen dat zij de territoriale zee verlaten.

In de *volle zee* geldt de vrijheid van de volle zee. Alhoewel dit niet expliciet wordt genoemd in het Zeerechtverdrag kan deze vrijheid ook het houden van militaire oefeningen omvatten. Het omvat in ieder geval de vrijheid van scheepvaart, ook voor oorlogsschepen. De volle zee is wel voorbehouden voor vreedzame doeleinden[439]. De vraag is dan ook of militaire oefeningen onder vreedzame doeleinden vallen. Een aantal verdragen beperkt het uitoefenen van bepaalde militaire activiteiten in de volle zee. In het Verdrag van 5 augustus 1963 tot het verbieden van proefnemingen met kernwapens in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water[440], komen de verdragspartijen overeen om geen testen met kernwapens uit te voeren onder water, met inbegrip van de territoriale zee en de volle zee. In een ander verdrag van 1971 tot verbod van de plaatsing van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de zeebedding en de oceaanbodem en in de ondergrond daarvan[441] wordt vastgelegd dat geen strategische en kernwapens mogen worden geplaatst buiten een zeestrook van 12 zeemijl vanaf de kust. In de volle zee genieten oorlogsschepen van een volledige immuniteit van de rechtsmacht van iedere staat die niet de vlaggenstaat is[442].

Voor de *EEZ* gelden dezelfde bepalingen als voor de volle zee[443]. Alhoewel in de EEZ ook de vrijheid van scheepvaart geldt voor oorlogsschepen en de vrijheid om militaire oefeningen te houden, zij het in overeenstemming met de internationale verdragen hierover, blijft de kuststaat gerechtigd om binnen de EEZ maatregelen te nemen om het mariene milieu te beschermen. Zoals reeds werd gesteld voor de scheepvaart, kan de kuststaat deze vrijheden

---

[435] Art. 20, Zeerechtverdrag.
[436] SOMERS, E., *o.c.*, 87 (1997).
[437] Art. 30, Zeerechtverdrag.
[438] Art. 31, Zeerechtverdrag.
[439] Art. 88, Zeerechtverdrag.
[440] Verdrag tot verbieden van proefnemingen met kernwapens in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water, Moskou, 5 augustus 1963, in *BS* 20 april 1966; goedgekeurd in België door de Wet van 26 januari 1966, *BS* 20 april 1966.
[441] Verdrag tot verbod van de plaatsing van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de zeebedding en de oceaanbodem en in de ondergrond daarvan, Londen, Moskou en Washington, 11 februari 1971, in *BS* 13 september 1973; goedgekeurd in België door de Wet van 18 augustus 1972, *BS* 13 september 1973.
[442] Art. 95, Zeerechtverdrag.
[443] Art. 58, § 2, Zeerechtverdrag.

in bepaalde beschermde gebieden beperken, zolang de vrijheid feitelijk niet onmogelijk wordt gemaakt in de EEZ. Voor vreemde militaire schepen in de EEZ zullen deze wetten en voorschriften echter moeilijk kunnen worden afgedwongen, aangezien de oorlogsschepen over immuniteit beschikken.

12.2. BEPERKING VAN MILITAIRE ACTIVITEITEN IN HET NATIONAAL RECHT

De Wet ter bescherming van het mariene milieu is er niet in geslaagd om beperkingen te voorzien voor militaire activiteiten in de mariene beschermde gebieden. De militaire activiteiten worden uitgesloten van de algemene bepaling van de wet op grond waarvan de Koning beschermingsmaatregelen kan voorzien in de mariene beschermde gebieden[444]. Art. 7, § 4 bepaalt dat de maatregelen nodig voor de bescherming van de mariene beschermde gebieden niet van toepassing zijn op militaire activiteiten. De militaire overheid stelt evenwel, in overleg met de Minister van leefmilieu, alles in het werk om schade en milieuverstoring te voorkomen, zonder dat het inzetten en het paraat stellen van de krijgsmacht in het gedrang worden gebracht. Voor de mariene reservaten wordt nog eens expliciet in een uitzondering op de verbodsbepalingen voorzien voor de militaire activiteiten. Deze uitzondering geldt onverminderd de verplichting voor de militaire overheid om alles in het werk te stellen om schade en milieuverstoring te voorkomen, zonder dat het inzetten en het paraat stellen van de krijgsmacht in het gedrang worden gebracht[445]. Ook voor de beperkingen die aan de scheepvaart kunnen worden gesteld in de mariene beschermde gebieden krachtens art. 20 van de wet, wordt een uitzondering doorgevoerd voor militaire activiteiten: de bijzondere routeringssystemen zijn niet van toepassing op oorlogsschepen en marine hulpschepen, in de mate dat zij het inzetten en het paraat stellen van de krijgsmacht in het gedrang brengen[446].

De algemene zorgplicht van art. 5 van de wet blijft wel van toepassing op de militairen. Het is te betreuren dat bij de onderhandelingen over de wet, de militaire overheid niet bereid was om ook militaire activiteiten in principe uit te sluiten in de beschermde gebieden. Naar andere gebruikers toe geeft dit geen positief signaal. Het was wellicht een betere oplossing geweest indien er nog meer specifieke uitzonderingsbepalingen voor de militaire activiteiten werden opgenomen in de wet (zoals het alleen toelaten in bepaalde gevallen of in bepaalde omstandigheden). Nu wordt uitgegaan van een vrij vage verplichting om geen schade of milieuverstoring te veroorzaken[447]. Er werd dan ook al kritiek geuit op deze vergaande uitzonderingsbepaling voor militaire activiteiten[448].

In de *natuurreservaten op het land* geldt wel een verbod voor militaire activiteiten: het is verboden de Vlaamse natuurreservaten te benutten voor militaire oefeningen[449]. Ook in de andere natuurreservaten zijn militaire activiteiten niet mogelijk: alhoewel dit niet expliciet wordt opgenomen in de verbodsbepalingen van het Decreet natuurbehoud, is het krachtens dit decreet toch verboden om gemotoriseerde voertuigen te gebruiken, loodsen, tenten of andere constructies te plaatsen en de rust te verstoren[450].

13. MAATREGELEN INZAKE SOORTEN IN BESCHERMDE GEBIEDEN

Hierna wordt enkel ingegaan op specifieke maatregelen ter bescherming van soorten in beschermde gebieden. Doorgaans zullen de internationale en nationale

---

[444] Cf. art. 7, § 1, Wet mariene milieu.
[445] Art. 8, vi, Wet mariene milieu.
[446] Art. 20, § 6, Wet mariene milieu.
[447] CLIQUET, A., *o.c.*, 353 (1999).
[448] Zie bijvoorbeeld Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *o.c.*, eis 8.4 (1999).
[449] Art. 5, I, MB van 23 oktober 1975.
[450] Art. 35, 2°, 3°, 4°, Decreet natuurbehoud.

soortenbeschermingsmaatregelen niet gebonden zijn aan een bepaald gebied maar een algemene gelding hebben. Deze maatregelen komen aan bod in een volgend hoofdstuk.

13.1. Bevoegdheden van de kuststaat in het internationaal zeerecht voor het beschermen van soorten in beschermde gebieden

In de *territoriale zee* kan de kuststaat als gevolg van zijn soevereiniteit alle soortenbeschermingsmaatregelen nemen die hij nodig acht. In het Zeerechtverdrag wordt expliciet bevestigd dat de kuststaat wetten en voorschriften betreffende de onschuldige doorvaart kan aannemen ten aanzien van het behoud van de levende rijkdommen van de zee[451]. Dit betekent *a fortiori* dat soortenbeschermingsmaatregelen binnen beschermde gebieden kunnen worden getroffen. Dit kan bijvoorbeeld de beperking van de jacht inhouden, het verbod op het doden of vangen en het verbod op de introductie van niet-inheemse organismen.

In de *EEZ* bezit de kuststaat soevereine rechten betreffende het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend. De kuststaat beschikt er tevens over rechtsbevoegdheid inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Ook dit is een voldoende rechtsgrond om soortenbeschermingsmaatregelen te nemen. Specifiek voor zeezoogdieren wordt bepaald dat een kuststaat de exploitatie van zeezoogdieren kan verbieden, beperken of strenger regelen dan vastgelegd in het Zeerechtverdrag[452]. Deze maatregelen kunnen uiteraard ook worden genomen binnen beschermde gebieden. Voor het *continentaal plat* zijn de soevereine rechten van de kuststaat beperkt tot de sedentaire soorten. Voor deze soorten kunnen beperkingen of verbodsbepalingen worden opgelegd.

Op grond van het internationaal zeerecht beschikken de kuststaten dus over een voldoende rechtsgrond om soortenbeschermingsmaatregelen te nemen binnen de zeegebieden onder hun bevoegdheid.

13.2. Bescherming van soorten in beschermde gebieden in het internationaal natuurbehoudsrecht

Aangezien in de *Noordzee* geen instrumenten voorzien zijn waarin expliciet wordt opgeroepen tot het aanwijzen van beschermde gebieden, zijn er ook geen soortenbeschermingsmaatregelen die gekoppeld zijn aan dergelijke gebieden. De soortenbeschermingsmaatregelen gelden veelal voor de gehele Noordzee, zoals het geval is met de bepalingen van het ASCOBANS-Verdrag. Deze komen aan bod in hoofdstuk 11.

Voor de *andere mariene regio's* wordt in de UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen inzake beschermde gebieden telkens de mogelijkheid voorzien om soortenbeschermingsmaatregelen te nemen in de beschermde gebieden. Luidens het Protocol van Genève van 1982 inzake de Middellandse Zee kunnen de maatregelen in de beschermde gebieden volgende aspecten omvatten: het regelen van de visserij, de jacht en het vangen van dieren en oogsten van planten; het verbieden van het vernietigen van plantenleven of dieren en van de introductie van uitheemse soorten; het regelen van elke activiteit die waarschijnlijk de fauna en flora zou schaden of verstoren, met inbegrip van de introductie van inheemse zoölogische of botanische soorten; het regelen van de handel in en de import en export van dieren, planten en delen ervan, en van archeologische voorwerpen die afkomstig zijn van de beschermde gebieden en het voorwerp uitmaken van maatregelen van bescherming[453]. Gelijkaardige bepalingen zijn opgenomen in het Kingston-Protocol inzake de Caribische regio[454] en het Nairobi-Protocol inzake de Oost-Afrikaanse regio[455].

[451] Art. 21, § 1, c, Zeerechtverdrag.
[452] Art. 65, Zeerechtverdrag.
[453] Art. 7, d, e, f, j, Genève-Protocol.
[454] Art. 5, d, e, f, j, Kingston-Protocol.

Krachtens het Paipa-Protocol inzake de zuidoostelijke Stille Oceaan dienen de verdragspartijen een geïntegreerd beheer in te stellen onder meer voor het beheer van planten en dieren, in overeenstemming met de specifieke karakteristieken van het beschermd gebied. Voorts moeten zij alle handel regelen die de fauna, flora en hun habitats in het beschermd gebied beïnvloeden en in het algemeen elke activiteit verbieden die resulteert in schadelijke effecten op soorten, ecosystemen en ecologische processen die het gebied beschermt[456].

Het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee legt aan de verdragspartijen op om volgende maatregelen te nemen: het regelen van de introductie van elke soort die niet inheems is in het beschermd gebied in kwestie, of van genetisch gemodificeerde soorten, en de introductie of herintroductie van soorten die aanwezig zijn of geweest zijn in het speciaal beschermd gebied; het regelen of verbieden van visserij, jagen, vangen van dieren en oogsten van planten of van hun vernietiging, alsook de handel in dieren, delen van dieren, planten en delen daarvan, die afkomstig zijn van de beschermde gebieden; het regelen en indien nodig het verbieden van elke andere activiteit die de soorten zou kunnen schaden of verstoren of die de status van behoud van ecosystemen of van soorten in gevaar kan brengen of die de natuurlijke of culturele karakteristieken van het beschermd gebied schade kunnen toebrengen[457].

Ook bij het internationaal recht dat mede van toepassing is op het land, wordt aandacht besteed aan soortenbescherming binnen beschermde gebieden. Het Biodiversiteitsverdrag roept de verdragspartijen op tot het reguleren of beheren van de biologische rijkdommen die van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit, zowel binnen als buiten beschermde gebieden, teneinde zorg te dragen voor het behoud en duurzame gebruik ervan[458]. Luidens de Habitatrichtlijn moeten de lidstaten in de Habitatrichtlijngebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. Deze maatregelen moeten beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van Bijlage I en de soorten van Bijlage II die in die gebieden voorkomen. De lidstaten moeten er voor zorgen dat er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen[459].

13.3. BESCHERMING VAN SOORTEN IN BESCHERMDE GEBIEDEN IN HET NATIONAAL RECHT

Door de Wet ter bescherming van het mariene milieu zijn in de *mariene reservaten* alle schadelijke activiteiten ten aanzien van soorten verboden, zoals het jagen, vangen van soorten, verstoren van soorten, de doelbewuste introductie van niet-inheemse soorten. Dit vloeit voort uit het feit dat alle activiteiten verboden zijn in de reservaten, behoudens de uitzonderingen genoemd in de wet. De beroepsvisserij wordt niet bij voorbaat uitgesloten[460]. In *gesloten zones* kunnen ook beperkingen ten aanzien van soorten worden ingesteld (bijvoorbeeld een gesloten zone voor de schelpdiervisserij). Daarnaast gelden uiteraard de soortenbeschermingsmaatregelen die gelden in de volledige zeegebieden[461].

In de *natuurreservaten op het land* is het verboden de dieren te doden, te jagen of te vangen en op welke wijze ook hun jongen, eieren, nesten of schuilplaatsen te storen of te vernietigen; alsook bomen en struiken weg te nemen, te kappen, te ontwortelen of te verminken en het plantendek of de planten op enige wijze te vernietigen of te beschadigen[462].

---

[455] Art. 10, d, e, f, j, Nairobi-Protocol.
[456] Art. V, a, d en e, Paipa-Protocol.
[457] Art. 6, d, g, h, Barcelona-Protocol.
[458] Art. 8, c, Biodiversiteitsverdrag.
[459] Art. 6, § 1 en 2, Habitatrichtlijn.
[460] Zie supra 3.4.1.
[461] Zie hoofdstuk 11.
[462] Art. 35, 5° en 6°, Decreet natuurbehoud.

Het MB van 23 oktober 1975 voegt daar voor de Vlaamse natuurreservaten nog aan toe dat het verboden is opzettelijk dieren, planten, zaden of sporen in te brengen[463].

[463] Art. 5, n, MB van 23 oktober 1975.

III. BESLUIT INZAKE HET GEBIEDSGERICHT NATUURBEHEER

Gebiedsgerichte natuurbehoudsmaatregelen zijn een tweede stap na het identificeren en aanwijzen van beschermde gebieden. Bij deze maatregelen wordt een onderscheid gemaakt tussen positieve maatregelen die het behoud, beheer, herstel of de ontwikkeling van de natuurwaarden binnen de beschermde gebieden tot doel hebben en de maatregelen waardoor activiteiten worden beperkt of uitgesloten binnen beschermde gebieden.

Een eerste belangrijke maatregel voor het gebiedsgericht natuurbehoud is de verwerving van natuurgebieden. In het internationaal recht komt dit nauwelijks of niet aan bod: er worden weliswaar verplichtingen tot behoud opgelegd, maar het internationaal recht laat zich niet in met de vraag op welke manier de staat dit moet verwezenlijken. In een groot deel van het mariene milieu komt de notie van eigendom zelfs helemaal niet aan bod, aangezien daar geen sprake is van staatsterritorium. Zelfs in de territoriale zee en in een gedeelte van het landgedeelte van de kustzone komt de verwerving door de overheid niet echt ter sprake aangezien deze behoren hetzij tot de *res communes*, hetzij tot het publiek openbaar domein en dus onder de soevereiniteit van de overheid vallen of als eigendom van de overheid kunnen worden beschouwd. In dat geval zijn er politiewetten nodig om het gebruik ervan te regelen. Voor de duinen en de polders die in privé-eigendom zijn, kan verwerving wel van belang zijn. Bij de gebieden die de overheid in eigendom heeft in de kustzone, zullen veelal nog bijkomende beheersmaatregelen vereist zijn. Vaak zijn de natuurgebieden gedegradeerd en zullen herstelmaatregelen nodig zijn (b.v. afgraven van de bodem, kappen van struwelen). Voor halfnatuurlijke landschappen zal een aangepast beheer vereist zijn om de diversiteit van deze halfnatuurlijke landschappen te behouden (b.v. maaien, begrazing). De verwerving is echter de eerste stap om belangrijke aantastingen tegen te gaan (zoals bebouwing, of ander schadelijke gebruiksfuncties). In Vlaanderen is het verwervingsbeleid van de overheid echter tekort geschoten om voldoende natuurgebieden van verdere aantasting te vrijwaren. Door de natuurbehoudswetgeving worden enkele instrumenten voor verwerving aangereikt (zoals recht van voorkoop en onteigening). Een voldoende financiële ondersteuning zal echter nodig zijn. Alhoewel de problemen van verwerving zich over heel Vlaanderen voordoen, is de situatie zo mogelijk nog moeilijker aan de kustzone waar, door grondspeculatie, het aankoopbeleid van duingebieden door de overheid sterk wordt bemoeilijkt. Een voorstel tot het oprichten van een apart duinenfonds (los van de aankoopgelden voor andere natuurgebieden in Vlaanderen) werd tot dusver echter niet aanvaard. Wel werd een aparte post op het leefmilieubudget voorzien.

Om een globaal overzicht en een visie te ontwikkelen voor een goed beheer van een beschermd gebied is een beheersplan een aangewezen maatregel. Voor het landgedeelte van de Belgische kustzone is een beheersplan een verplichting voor de natuurreservaten. Voor het mariene gedeelte is dit geen formele verplichting in de wet zelf, maar wordt in de Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu vastgelegd dat een beheersplan moet worden opgesteld voor de gerichte mariene reservaten[464]. *In het geval er aaneengesloten reservaten worden ingesteld aan de kustzone, die een mariene en landcomponent omvatten, is een overkoepelend beheersplan aangewezen.* Een dergelijk globaal beheersplan kan worden uitgewerkt in de beheerscommissies die moeten worden ingesteld voor de reservaten. Voorwaarde daarvoor is wel dat de samenstelling van de commissies voor de mariene en de landreservaten minstens gedeeltelijk gemeenschappelijk is. Het opstellen van gezamenlijke beheersplannen kan ook het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse en de federale overheid inzake een geïntegreerd kustzonebeleid.

[464] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.

Een andere maatregel voor het gebiedsgericht natuurbehoud is de zonering binnen de beschermde gebieden. Het kan nodig zijn om een beschermd gebied nog verder in zones in te delen, waarvoor verschillende beheersmaatregelen gelden naargelang de zone. Een zonering zal veelal interessant zijn voor grote gebieden en zal dus in het bijzonder in het mariene milieu van belang zijn. Maar zelfs in een kleiner beschermd gebied kan het aangewezen zijn om een zonering te voorzien en bijvoorbeeld enkel de rand van het gebied toegankelijk te maken voor bezoekers. Een zoneringsplan kan deel uitmaken van een beheersplan.

In het geval de natuurgebieden geen eigendom zijn van de overheid, kan het interessant zijn om beheersovereenkomsten te sluiten met de eigenaars of gebruikers van de gronden. Daarbij wordt overeengekomen dat de eigenaar of gebruiker tegen betaling van een vergoeding bepaalde beheersmaatregelen zelf uitvoert. Deze beheersovereenkomsten kunnen een belangrijke rol spelen in gebieden die ook nog een andere functie vervullen, zoals landbouwgebied. Voor de natuurkerngebieden is dit echter minder aangewezen. Beheersovereenkomsten zijn immers maar tijdelijk en kunnen meestal om diverse redenen worden opgezegd. De beste garantie voor een goed beheer blijft de verwerving door de overheid of door terreinbeherende instanties. Het toekennen van beheersovereenkomsten in natuurgebieden kan als negatieve stimulans werken voor het voeren van een aankoopbeleid. Alhoewel beheersovereenkomsten in principe ook mogelijk zijn in het mariene milieu, is dit minder wenselijk en wordt dit niet voorzien in de Belgische wetgeving.

In een sterk verstoord en gedegradeerd milieu zal een defensief natuurbeleid, waarbij enkel de resterende natuurgebieden worden beschermd, ontoereikend zijn. *Een offensieve aanpak, waarbij opnieuw kansen voor natuur worden gecreëerd, zal noodzakelijk zijn. Natuurontwikkelingsmaatregelen zijn er op gericht om mogelijkheden te creëren voor het spontaan ontwikkelen van de natuur.* Vaak zijn als gevolg van menselijke ingrepen de spontane natuurlijke ecologische processen ongedaan gemaakt. Natuurontwikkeling kan proberen deze processen weer op gang te brengen. De aanwezigheid van bepaalde fauna en flora die samenhangen of afhankelijk zijn van deze processen, kunnen dan eventueel weerkeren. Voorbeelden hiervan zijn het afgraven van opgespoten terreinen, zodat de oorspronkelijke vegetatie kan terugkomen of het terug laten vernatten van waterrijke gebieden. *Aan de kust zijn vooral de processen die het gevolg zijn van de wisselwerking tussen het land- en zeegedeelte van de kustzone verloren gegaan.* Door de bebouwing in de duingebieden is een spontane verschuiving van duingebieden vrijwel niet meer mogelijk. Natuurontwikkelingsmaatregelen aan de kust kunnen bijvoorbeeld zijn het aanleggen van een slufter in duingebieden, het verwijderen van bebouwing, het afgraven van opgespoten slikken en schorrengebieden. Ook de aanleg van een eiland voor de kust als broedplaats voor zeevogels of zeezoogdieren kan van belang zijn om broedplaatsen te herstellen, die verloren zijn gegaan, vaak door de aanleg van havengebieden. In zee zelf kan het herstel van de zeebodem nodig zijn, na aantasting door ontginning of bepaalde visserijmethoden. In het internationaal recht zijn er weinig expliciete verplichtingen over natuurontwikkeling terug te vinden. In het nationaal natuurbehoudsrecht wordt daar pas in de recente wetgeving aandacht aan besteed. Voor het mariene milieu wordt in de Wet ter bescherming van het mariene milieu natuurontwikkeling opgenomen in de definitie van bescherming van het mariene milieu. Voor de gerichte mariene reservaten wordt expliciet bevestigd dat daarin, in uitzondering op de algemene verbodsbepalingen, natuurontwikkelingsmaatregelen kunnen worden genomen. Dit betekent dat binnen een gericht marien reservaat bijvoorbeeld een eiland als broedplaats voor vogels kan worden aangelegd. De verplichtingen inzake vergunningen en inzake milieueffectbeoordeling zullen moeten worden nageleefd. Op het land is in het Decreet natuurbehoud eveneens expliciet sprake van natuurontwikkeling. Ook hier moet rekening worden gehouden met de vereiste vergunningen, zoals de stedenbouwkundige vergunningen conform het Decreet inzake de ruimtelijke ordening. Er zijn in de kustzone geen mogelijkheden voorzien voor natuurontwikkelingsprojecten die zich uitstrekken over het land- en zeegedeelte. In het geval van aaneengesloten reservaten,

waarvoor een gezamenlijke beheerscommissie is ingesteld, kan een natuurontwikkelingsproject worden uitgewerkt binnen de beheerscommissies. Buiten de reservaten is er geen formeel overlegforum waar dergelijke gezamenlijke initiatieven kunnen worden uitgewerkt.

Een tweede soort maatregel in beschermde gebieden zijn de maatregelen die een impact hebben voor de gebruikers doordat activiteiten worden verboden of beperkt. Het beperken van activiteiten kan het beperken zijn in tijd of in plaats, maar kan ook het opleggen van voorwaarden inhouden (zoals het afhankelijk zijn van een vergunning). De vergunningplicht geldt ook doorgaans buiten de beschermde gebieden en werd daarom behandeld in het hoofdstuk over algemene natuurbehoudsmaatregelen. De mogelijkheid voor het beperken of verbieden van activiteiten zal verschillend zijn voor het land en in zee. Voor het mariene milieu moet dit worden gekaderd binnen de mogelijkheden van het internationaal zeerecht. Voor het landgedeelte zal er doorgaans geen beperking zijn op grond van het internationaal recht, maar kunnen wel andere beperkingen gelden die voortvloeien uit andere wetgeving of zelfs uit de eigen natuurbehoudswetgeving. In zowel het internationaal als nationaal natuurbehoudsrecht wordt veelal een rechtsgrond geboden voor het beperken of verbieden van activiteiten. Bij de functies die worden besproken zijn sommige uitsluitend zeegebonden activiteiten, zoals scheepvaart en baggeren. Andere activiteiten zijn hoofdzakelijk zeegebonden, maar kunnen ook voor een klein deel op het vasteland plaatsvinden (b.v. strandvisserij). Voor sommige functies zal er dus geen wetgeving zijn van het Vlaamse Gewest of zal deze niet relevant zijn.

De belangrijkste conclusies voor het beperken of verbieden van de besproken gebruiksfuncties kunnen als volgt worden samengevat. Voor de scheepvaart moet een onderscheid worden gemaakt naargelang de beperking ervan in de territoriale zee of de EEZ. In de territoriale zee moet de kuststaat het recht op onschuldige doorvaart respecteren. De kuststaat kan niettemin de scheepvaart beperken of verbieden in beschermde gebieden zolang het recht op onschuldige doorvaart feitelijk niet onmogelijk wordt gemaakt. Dit recht impliceert *niet* dat de kortste weg door de territoriale zee moet worden gevolgd. In de EEZ geldt de vrijheid van scheepvaart. In beide zones kunnen routeringsmaatregelen worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld te vermijden gebieden. Er is echter een verschil op vlak van initiatiefrecht (voor de territoriale zee enkel de kuststaat) en voor de te volgen procedure (voor de EEZ is noodzakelijk een goedkeuring van de IMO vereist). In het internationaal natuurbehoudsrecht wordt voor verschillende mariene regio's in de mogelijkheid voorzien om de scheepvaart te beperken in de mariene beschermde gebieden. Het regionaal beschermingsinstrument voor de Noordzee, Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag laat dit over aan de IMO. De Belgische Wet ter bescherming van het mariene milieu voorziet een rechtsgrond voor het beperken van de scheepvaart in de mariene beschermde gebieden. Deze wetgeving is conform het internationaal recht terzake.

Voor de visserij is de kuststaat krachtens het internationaal zeerecht zowel in de territoriale zee als in de EEZ in principe bevoegd om deze te beperken of te verbieden. Voor de Noordzee ligt de grootste beperking echter in de EG-visserijwetgeving, waardoor het recht van de kuststaat om unilateraal maatregelen te nemen, wordt beperkt. Als gevolg van de EG-visserijwetgeving kan er bij de beperkingen inzake visserij geen onderscheid worden gemaakt tussen eigen en vreemde vissers. Een belangrijke uitzondering hierop is de toegangsregeling in de 12-mijlszone. Daar moet echter rekening worden gehouden met bestaande visserijrechten en overeenkomsten. De ruimte voor de kuststaat om instandhoudingsmaatregelen te nemen ten aanzien van visbestanden die vallen onder de EG-wetgeving, zijn vrij beperkt. De kuststaat kan echter ook de toegang tot beschermde gebieden beperken omwille van natuurbehouds- of veiligheidsredenen. Deze maatregelen zouden echter kunnen worden gezien als een verkapte vorm van de beperking van de visserij, en dus als een inbreuk op het internationaal recht. In het geval van natuurbehoudsmaatregelen die zijn genomen in uitvoering van internationale of Europese

wetgeving (zoals instandhoudingsmaatregelen in de Habitatrichtlijngebieden), is er geen sprake van een probleem van rechtsverhouding. Het milieu- en natuurbeleid van de EG is een evenwaardige beleidstak als het visserijbeleid. Het internationaal natuurbehoudsinstrument voor de Noordzee, Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag, sluit de mogelijkheid om de visserij te beperken expliciet uit en mist daardoor kansen om een volwaardig natuurbeleid te voeren in de beschermde gebieden. De Wet ter bescherming van het mariene milieu voorziet in een rechtsgrond om de commerciële visserij te beperken of te verbieden in de mariene reservaten (gezamenlijk met de minister bevoegd voor de zeevisserij). Het zal afhangen van het beleid of van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. De sportvisserij wordt automatisch verboden in de mariene reservaten, eens de reservaten zijn ingesteld. Er is nog een belangrijke lacune in de nationale wetgeving wat de strandvisserij betreft. Een eenvormige reglementering voor de hele kustzone ontbreekt. Het gebruik van bepaalde netten vormt nochtans een belangrijke bedreiging voor soorten als zeevogels en zeezoogdieren.

Inzake de ontginning van niet-levende rijkdommen heeft de kuststaat krachtens het internationaal zeerecht zowel in de territoriale zee als op het continentaal plat de bevoegdheid om deze activiteiten te beperken en voor te behouden voor eigen onderdanen. In België is het op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu verboden om aan ontginning te doen binnen de mariene reservaten, eenmaal deze zijn ingesteld. In de overige zeegebieden vindt de zand- en grindwinning plaats in welbepaalde, wettelijke afgebakende zones.

Voor het baggeren is er evenmin een juridische belemmering voor de kuststaat om dit te beperken. In het internationaal recht wordt weinig aandacht besteed aan het baggeren. Dit kan worden gezien als een vorm van ontginning en valt onder bovenstaand regime. In België is de bevoegdheid voor het baggeren in zee overgedragen aan het Vlaamse Gewest. Er is dus geen verbod op baggeren in de mariene reservaten aangezien de Wet ter bescherming van het mariene milieu geen zaken regelt die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Als het baggeren wordt beperkt, zal overleg tussen de federale en Vlaamse overheid vereist zijn. Het storten van de gebaggerde specie blijft wel een bevoegdheid voor de federale overheid en wordt geregeld door de Wet ter bescherming van het mariene milieu.

Voor het storten van afval is de kuststaat bevoegd dit te regelen binnen de gebieden waarover hij bevoegdheden heeft. Voor de Noordzee wordt deze problematiek grondig geregeld door het OSPAR-Verdrag van 1992. In België werd dit verdrag voor het dumpen van afval volledig uitgevoerd door de Wet ter bescherming van het mariene milieu. De afvalverbranding op zee en het storten in zee wordt verboden, met uitzondering van het storten van bepaald materiaal, zoals baggerspecie. Voor de toegelaten vormen van storten is een machtiging vereist. In de mariene reservaten is alle storten van afval verboden. Ook in de reservaten op het land is dit het geval.

Voor de beperking van de recreatie gelden verschillende regels naargelang de soort recreatie. Voor bepaalde vormen kan worden verwezen naar andere functies (zoals voor de pleziervaart en de sportvisserij). Op internationaal vlak zijn er vrij weinig expliciete bepalingen terug te vinden inzake het beperken van recreatie. In België worden voor het mariene milieu bepaalde vormen van recreatie geregeld in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Zo is de sportvisserij verboden in de mariene reservaten. In de gerichte reservaten is enkel natuureducatie mogelijk (zoals geleide rondvaarten). Er werd echter geen uitdrukkelijk verbod op offshoreraces in de wet ingelast. Nochtans is dit een zeer verstorende activiteit. Het beperken of verbieden daarvan kan wel gebeuren in de uitvoeringsbesluiten bij de wet (bij de beperking van de scheepvaart in de mariene reservaten). Momenteel geldt enkel een vergunningplicht. In het landgedeelte van de kustzone is de recreatie en de daarbij horende infrastructuur een belangrijke oorzaak van de aantasting van de kust. Om een volledige teloorgang van de duinen tegen te gaan, werd in België een bouwverbod ingevoerd

in de overblijvende duingebieden. Bepaalde vormen van harde recreatie blijven wel nog toegelaten en zorgen voor een verdere degradatie van de al sterk aangetaste duingebieden.

Nauw aansluitend bij de recreatie, is de *bebouwing op het land*. De bebouwing omwille van toerisme en recreatie is een belangrijke bedreiging voor de overgebleven natuurwaarden. Er werd voorheen al gewezen op het bouwverbod in de duingebieden, aangeduid krachtens het Duinendecreet. *In zee is de kuststaat krachtens het internationaal zeerecht bevoegd voor bouwwerken in de gebieden die onder zijn soevereiniteit of rechtsbevoegdheid vallen.* De kuststaat is bevoegd over bijvoorbeeld kunstmatige eilanden in de territoriale zee en in de EEZ. Er geldt weliswaar een beperking dat geen eilanden kunnen worden gebouwd in erkende scheepvaartroutes in de EEZ. Ook de kustverdediging behoort tot de bevoegdheid van de kuststaat. In België is deze bevoegdheid overgedragen aan het Vlaamse Gewest. Voor bouwwerken ten behoeve van de kustverdediging is een stedenbouwkundige vergunning vereist, krachtens de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening. Er is echter geen milieueffectenbeoordeling of vergunning vereist op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Er worden immers geen aangelegenheden van het Vlaamse Gewest geregeld door deze wet. Kustverdedigingswerken kunnen echter omvangrijk en ingrijpend zijn voor het mariene milieu (b.v. het verplaatsen van sedimentbewegingen). Ook dit zou moeten deel uitmaken van een overlegforum tussen de federale en gewestelijke overheid, zodat bij kustverdedigingswerken maximaal rekening wordt gehouden met de natuurwaarden in de kustzone.

Industriële activiteiten zijn in België uitgesloten in de reservaten in zee en op het land. Voorts geldt een vergunningplicht in het zeegedeelte, op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, en in het landgedeelte, krachtens de milieuvergunningswetgeving. De *waterwinning* is een specifiek probleem in de duingebieden aan de kust. In gebieden die worden beschermd krachtens het Duinendecreet is dit verboden, aangezien daar alle activiteiten zijn verboden die een bouwvergunning vereisen. In de overige duingebieden, zoals de natuurgebieden op het gewestplan, blijft deze activiteit nog mogelijk. De waterwinning in de duinen zorgt voor een verdere verdroging en aantasting van de natuurgebieden. Al jaren wordt gepleit voor de systematische afbouw ervan, maar tot dusver is daar geen gevolg aan gegeven.

Krachtens het internationaal zeerecht is de kuststaat bevoegd voor het leggen van *kabels en pijpleidingen* op de zeebodem in de territoriale zee. In de EEZ geldt de vrijheid voor andere staten om werkzaamheden uit te voeren inzake het leggen van kabels en pijpleidingen. Op de bodem van het continentaal plat is er eveneens vrijheid voor andere staten, maar moet voor het tracé de toestemming van de kuststaat worden bekomen. De kuststaat kan dus eventueel het tracé verbieden door een beschermd gebied. In België wordt het leggen van kabels en pijpleidingen geregeld door de Wet op het continentaal plat. Op grond van de Wet ter bescherming van mariene milieu is het aanleggen van kabels en pijpleidingen door mariene reservaten verboden. Rekening houdend met bestaande overeenkomsten, zal het onderhoud van bestaande kabels en pijpleidingen echter toegelaten blijven. Op het landgedeelte zijn het leggen van kabels en pijpleidingen in de natuurreservaten principieel uitgesloten.

Bij de *militaire activiteiten* zal de doorvaart van militaire schepen door de territoriale zee normaal gezien toegelaten zijn, tenzij deze een niet-onschuldig karakter heeft. Voor wat de doorvaart van militaire schepen betreft, gelden dezelfde regelen als voor de andere scheepvaart. De kuststaat kan de doorvaart met militaire schepen in de territoriale zee beperken in de mariene beschermde gebieden. In België zijn de militaire activiteiten echter grotendeels als uitzondering op de verbodsbepalingen van de Wet ter bescherming van het mariene milieu opgenomen. In de mariene reservaten blijven deze activiteiten expliciet toegelaten. Er geldt alleen een zorgplicht om schade en milieuverstoring te voorkomen. Vergunningen voor militaire activiteiten kunnen maar worden opgelegd na gezamenlijke actie

met de Minister van defensie. Ook routeringssystemen zijn niet van toepassing op militaire schepen. Een meer genuanceerde beperking van de militaire activiteiten in de mariene beschermde gebieden in de Wet ter bescherming van het mariene milieu was wenselijk geweest.

De bescherming van soorten is doorgaans niet specifiek gebiedsgericht, maar zal een meer algemene gelding hebben. *Niettemin zijn er in het internationaal recht bepalingen om soortenbeschermingsmaatregelen op te leggen binnen beschermde gebieden. Dit is ook in het nationaal recht zo.* In het mariene milieu zijn op grond van de Wet ter bescherming van het mariene milieu alle activiteiten verboden in de reservaten (behoudens de uitzonderingen genoemd in de wet). Het jagen of verstoren van soorten is er dus verboden, met uitzondering van de commerciële visserij. In de natuurreservaten op het land is het krachtens het Decreet natuurbehoud verboden om dieren of planten aan de natuur te onttrekken.

Voor de meeste gebruiksfuncties in het mariene en kustzonemilieu bestaan dus wel degelijk mogelijkheden om deze te beperken of te verbieden in beschermde gebieden. Dit geldt zowel in de territoriale zee als in de EEZ. Voor bepaalde gebruiksfuncties moet er in de EEZ echter rekening worden gehouden met de rechten van andere staten, in het bijzonder voor wat de scheepvaart en het leggen van kabels en pijpleidingen betreft. Maar ook voor deze functies is een beperking mogelijk, met inachtneming van het internationaal recht. Dit kan uiteraard leiden tot vertraging in de bescherming. Het internationaal natuurbehoudsrecht biedt veelal een rechtsgrond voor het beperken van activiteiten in beschermde gebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de UNEP-regionale natuurbehoudsprotocollen. De regionale beschermingswetgeving voor de Noordzee, Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag, blijft echter op de vlakte en sluit haar eigen mogelijkheden expliciet uit. In de internationale natuurbehoudswetgeving die mede van toepassing is op het vasteland biedt in het bijzonder de Habitatrichtlijn mogelijkheden voor het beperken van activiteiten.

In het nationaal recht wordt door de Wet ter bescherming van het mariene milieu een rechtsgrond geboden voor het beperken van de meeste gebruiksfuncties. Voor de mariene reservaten geldt een strikt beschermingsregime, zij het dat enkele cruciale activiteiten niet worden beperkt. In de eerste plaats zal dus een aanduiding van mariene beschermde gebieden vereist zijn en in de tweede plaats zijn uitvoeringsbesluiten vereist waarin de scheepvaart en de visserij worden geregeld. Voor gebieden waar een minder strikte bescherming is vereist, kunnen de andere gebiedscategorieën worden gebruikt. Zo kan een gesloten zone worden aangewezen waarin één bepaalde activiteit kan worden beperkt. Op het landgedeelte worden verschillende activiteiten uitgesloten in de natuurreservaten. Een gebiedscategorie zoals een gesloten zone ontbreekt echter. Nochtans kan het soms nuttig zijn om één bepaalde activiteit te beperken, zonder dat de instelling van een strikt beschermd gebied zoals een reservaat is vereist. Dit is in het bijzonder het geval voor activiteiten die nog niet of onvoldoende zijn gereglementeerd. Er blijft echter een probleem dat maar weinig gebieden zijn aangeduid als beschermd gebied. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde verstorende activiteiten niet of maar gedeeltelijk zijn beperkt, tenzij een beschermd gebied werd ingesteld. Dan nog biedt de beschermingsstatus niet steeds voldoende garanties voor het beheer van het gebied. Dit is bijvoorbeeld het geval met de krachtens het Duinendecreet beschermde duingebieden, waardoor er wel een bouwverbod geldt, maar waardoor andere verstorende activiteiten zoals bepaalde vormen van recreatie niet worden geregeld. *Dit leidt tot de conclusie dat enerzijds meer beschermde gebieden, zoals natuurreservaten op het strand, nodig zijn en dat anderzijds bepaalde activiteiten, ook buiten de beschermde gebieden, moeten worden gereglementeerd.* Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de strandvisserij, recreatieve activiteiten en drinkwaterwinning in de duinen. Tenslotte kan ook hier nogmaals worden gewezen op het belang van horizontale natuurbehoudsmaatregelen, die gelden zowel in als buiten beschermde gebieden.

HOOFDSTUK 11. SOORTENBESCHERMINGSMAATREGELEN

Hierna wordt eerst een algemene omschrijving en overzicht gegeven van soortenbeschermingsmaatregelen (afdeling I) en worden nadien volgende maatregelen nader bekeken: verbodsbepalingen (afdeling II), beperking van exploitatie (afdeling III), de regeling van de internationale handel in bedreigde soorten (afdeling IV), de regeling van de introductie van soorten in de natuur (afdeling V) en de beperking van de interactie met andere gebruiksfuncties (afdeling VI).

I. ALGEMEEN OVERZICHT[1]

1. OMSCHRIJVING

Er werd voorheen al gewezen op het feit dat *de bescherming van het leefmilieu van soorten de belangrijkste beschermingsmaatregel voor wilde dieren en planten vormt*. Habitatverlies is immers in veel gevallen de belangrijkste bedreiging voor veel soorten. De bescherming van habitats gebeurt door het aanwijzen van beschermde gebieden, het nemen van gebiedsgerichte maatregelen of door het rechtstreeks beschermen van bepaalde habitats zoals bepaalde vegetaties. Deze maatregelen kwamen vroeger al aan bod[2].

Naast habitatverlies en -verstoring zijn er nog andere bedreigingen, zoals de vangst en de handel in soorten, waarvoor specifieke aanvullende beschermingsmaatregelen zullen vereist zijn. *Onder aanvullende soortenbescherming of soortenbescherming sensu strictu wordt hier maatregelen verstaan die zijn gericht op de bescherming van bepaalde, veelal bedreigde soorten, door het nemen van bepaalde (niet-gebiedsgerichte) beschermingsmaatregelen*. De aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen zijn gericht op de bescherming van de dier- en plantensoorten zelf, en niet noodzakelijk op hun leefmilieus. Het zijn maatregelen die doorgaans gelden over een heel grondgebied of de volledige zeegebieden.

De belangrijkste bedreigingen voor mariene en kustzonesoorten zijn de overexploitatie, de handel, de introductie van niet-inheemse soorten en de verstoring door bepaalde gebruiksfuncties[3]. Veel mariene soorten worden overgeëxploiteerd. De juridische mogelijkheden voor het beschermen van soorten tegen exploitatie zijn in twee grote categorieën in te delen. Een eerste is het *opleggen van strikte beschermingsmaatregelen*, die bestaan uit verbodsbepalingen (op het onttrekken van deze soorten uit de natuur, op het bezit en verhandelen). Deze maatregelen komen aan bod in afdeling II. Een tweede mogelijkheid is het toelaten van een zekere *exploitatie van de beschermde soorten*, maar onder bepaalde voorwaarden die worden opgelegd in de wetgeving (afdeling III). Het onderscheid tussen beide soorten maatregelen is niet steeds eenvoudig te maken. Zo kan in een beheersinstrument een moratorium op de vangst worden ingesteld (cf. moratorium op de walvisvangst). In wetgeving die een meer strikte bescherming inhoudt, zal vaak een uitzonderingsmogelijkheid worden voorzien waardoor een beperkt beheer blijft toegelaten. Veel soorten worden onttrokken uit de natuur met het oog op een commerciële internationale handel. Het *beperken van de internationale handel in dier- en plantensoorten* kan de

[1] Zie over soortenbeschermingsmaatregelen: DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 29-138 (1993); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 573-629 (2000).

[2] Cf. hoofdstuk 8 inzake de bescherming van habitats als horizontale natuurbehoudsmaatregel, hoofdstuk 9 inzake het aanwijzen van beschermde gebieden en hoofdstuk 10 inzake het nemen van gebiedsgerichte maatregelen.

[3] Over de bedreigingen voor mariene en kustzonesoorten, zie ook hoofdstuk 1.

exploitatie van soorten in een bepaald land beperken. Deze maatregelen worden behandeld in afdeling IV. De *al dan niet opzettelijke introductie van niet-inheemse soorten* kan tot een verstoring en zelfs verdwijning leiden van de inheemse fauna en flora. Voor mariene soorten gebeurt de introductie veelal door het ballastwater afkomstig van zeeschepen. Een andere mogelijkheid is de introductie in de maricultuur. De wetgeving hiertoe komt aan bod in afdeling V. Veel mariene en kustzonesoorten zijn tenslotte ook onderhevig aan bedreigingen door de verschillende menselijke gebruiken van de kustzone en het mariene milieu. Deze gebruiken zorgen voor een *verstoring*. Hiertoe behoren verontreiniging door olie en toxische stoffen, het verstrikt geraken in visnetten als onopzettelijke bijvangst, geluidshinder door schepen en offshore-exploitatie. Vooral walvisachtigen zijn bijzonder gevoelig aan geluidshinder omdat hun vermogen tot echolocatie en communicatie wordt verstoord. Deze bedreigingen en de maatregelen ter beperking daarvan, worden gevat onder de titel interactie met gebruiken en komen aan bod in afdeling VI.

Er kunnen ook positieve maatregelen worden genomen op het vlak van soortenbescherming. Hiertoe behoort bijvoorbeeld het wetenschappelijk onderzoek naar soorten. De wetgeving terzake kwam reeds aan bod in hoofdstuk 7 inzake planning. Ook herstelmaatregelen voor bedreigde soorten kunnen worden genomen. Dit kan bestaan in het terug introduceren van soorten (zie verder bij introductie) in een bepaald gebied, het creëren of herstellen van leefgebieden. Dit laatste aspect is een gebiedsgerichte maatregel en kwam reeds aan bod in de hoofdstukken over gebiedsbescherming.

2. Evolutie in het recht

Bij de evolutie in de wetgeving moet een onderscheid worden gemaakt tussen het internationaal en nationaal recht. *Bij het internationaal recht heeft de klemtoon tot dusver meer gelegen op soortenbescherming dan op gebiedsbescherming.* Dit heeft te maken met het soevereiniteitsbeginsel van de staten: het is voor staten moeilijker aanvaardbaar om beperkingen te aanvaarden over gebieden die zijn gelegen binnen hun staatsgebied. Voor soorten ligt dit anders aangezien deze geen landsgrenzen kennen en, in het bijzonder in het geval van migrerende soorten, een internationale samenwerking is vereist. *Op nationaal niveau daarentegen werd vooral aandacht besteed aan het gebiedsgerichte luik door het aanwijzen van reservaten.* De voorrang voor gebiedsbescherming bleek reeds uit de Wet op het natuurbehoud en de uitvoering hiervan. Ook in het Decreet natuurbehoud gaat de meeste aandacht naar het gebiedsgericht beleid[4].

Bij het internationaal recht inzake soortenbescherming is er een evolutie waar te nemen gaande van loutere beheers-, naar behouds- en beschermingswetgeving[5]. De motivering voor de eerste soortenbeschermingsverdragen was economisch, niet ecologisch: de vangst van soorten werd gereglementeerd met het oog op de instandhouding van een economische activiteit. Tot deze wetgeving behoren de eerste verdragen voor het behoud van walvissen en zeehonden. Ook de visserijwetgeving kadert hierin. Onrechtstreeks kon deze wetgeving ook een impact hebben op het behoud van de betrokken populaties. Veelal slaagde deze wetgeving er echter niet in om de achteruitgang van de populaties tegen te gaan. De blijvende achteruitgang van bepaalde soorten deden bepaalde oorspronkelijke beheersverdragen, zoals het Walvisvaartverdrag, evolueren naar een behoudsmechanisme[6]. Ook in de visserijwetgeving is er een evolutie waar te nemen: principes die tot dusver in het milieurecht en natuurbehoudsrecht terug te vinden waren, zoals het voorzorgsbeginsel, worden recent ook toegepast in de visserijwetgeving. Er wordt in de visserijwetgeving ook hoe langer hoe meer aandacht besteed aan de interactie tussen de visserij en het mariene milieu.

---

[4] Zie ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 574-575 (2000).
[5] Zie ook hoofdstuk 2.
[6] Zie over deze evolutie: VON ZHAREN, W.M., *o.c.*, 13-17 (1999).

Naast deze exploitatiewetgeving ontstonden de eigenlijke soortenbeschermingsverdragen, zoals het CITES-Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa. Deze verdragen zijn, in tegenstelling tot de beheersverdragen, niet gericht op het organiseren van een economische sector, maar zijn gericht op het behoud van de biodiversiteit. Deze verdragen zijn doorgaans gericht op de meest bedreigde soorten. De soorten die echter het voorwerp uitmaken van een economische activiteit worden dikwijls uitgesloten van het toepassingsgebied[7]. Zo blijkt dat mariene vissoorten meestal niet het voorwerp uitmaken van de klassieke natuurbehoudswetgeving of van het werkingsveld van natuurbehoudsorganisaties. Recent is daar echter een kentering in gekomen en wordt de aandacht veel meer toegespitst op de visserij. Een voorbeeld daarvan is het Jakarta Mandaat bij het Biodiversiteitsverdrag, waarbij één van de thema's de duurzame visserij is. Ook natuurbehoudsorganisaties zoals WWF en IUCN hebben de duurzame visserij als belangrijk aandachtspunt opgenomen[8]. Ook door de Europese Commissie wordt getracht het visserijbeheer en het natuurbehoud in het mariene milieu te integreren[9].

De grens tussen de beheers- en behoudswetgeving is dus hoe langer hoe meer aan het vervagen. Dit heeft te maken met de aard van de bedreiging: de overbevissing is één van de belangrijkste oorzaken van de aantasting van het mariene milieu. Deze evolutie kan echter ook worden verklaard door de inzichten dat niet alleen de soorten aan de top van de voedselketen (zoals zeevogels en zeezoogdieren) een bescherming vragen, maar dat ook "*lagere*" soorten een onmisbare schakel vormen in het ecosysteem.

3. MATERIEEL TOEPASSINGSGEBIED

3.1. ALGEMENE EN BIJZONDERE SOORTENBESCHERMING

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene soortenbescherming en bijzondere soortenbescherming. Bij de *algemene soortenbescherming* gelden de beschermingsvoorschriften voor *alle* in het wild levende dier- en plantensoorten. Deze vorm van wetgeving wordt echter minder gebruikt. Meestal wordt gewerkt aan de hand van een *bijzondere soortenbescherming*, waarbij slechts bepaalde soorten aan een (strengere) bescherming worden onderworpen[10].

3.2. LIJSTEN VAN BESCHERMDE SOORTEN

3.2.1. OMSCHRIJVING

In veel natuurbehoudswetgeving wordt voor de soortenbescherming gewerkt aan de hand van lijsten van te beschermen soorten. Deze lijst wordt opgesteld in uitvoering van de basiswetgeving en wordt bijvoorbeeld als uitvoeringsbesluit bij een wet opgesteld. In sommige gevallen is de lijst ook meteen aan de basiswetgeving gekoppeld (dit is het geval voor de meeste verdragen).

---

[7] Zie infra 3.3.

[8] Zie bijvoorbeeld de criteria uitgewerkt door de IUCN voor het opnemen van mariene vissoorten in de Rode lijsten van bedreigde soorten: IUCN, *Threatened fish? Initial Guidelines for applying the IUCN Red List Criteria to Marine Fishes*, 1996, http://iucn.org/themes/ssc/redlists/fish.htm. Zie ook de Endangered Seas Campaign van WWF: aandacht gaat daarbij naar onder meer het promoten van duurzame visserij.

[9] Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Visserijbeheer en natuurbehoud in het mariene milieu*, Brussel, 14 juli 1999, COM (1999) 363 def.

[10] Zie hierover ook VAN HOORICK, G., *o.c.*, 584-585 (2000).

Meestal zijn de soortenbeschermingslijsten positieve lijsten, waarin die soorten worden opgenomen die onder de beschermingsmaatregelen vallen. Aangezien het aantal soorten dat wordt bedreigd, steeds groter wordt, worden de lijsten van beschermde soorten steeds langer. Dit maakt de handhaving soms moeilijk. Veel soorten kunnen vaak maar worden herkend door specialisten. Voor het publiek is het moeilijk te weten welke soorten juist beschermd zijn. Een ander nadeel van een positieve lijst is dat soorten die slechts sporadisch voorkomen in een bepaald gebied, niet worden beschermd. Ook voor nieuwe soorten is eerst een aanpassing van de lijst vereist, vooraleer ze van een beschermingsstatus genieten. *Daarom wordt ook de techniek van de negatieve lijsten gebruikt: daarbij wordt een hele groep van planten of dieren beschermd, waarbij een beperkt aantal wordt uitgezonderd van deze bescherming.* Een nadeel van deze negatieve lijsten is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de bedreigde en andere soorten en dat beide categorieën onder dezelfde beschermingsmaatregelen vallen. Dit kan er voor zorgen dat er strenge maatregelen praktisch niet uit te voeren zijn. Daardoor kan bij de meest bedreigde soorten de noodzakelijke bescherming ontbreken.

Doorgaans wordt in verdragen en richtlijnen gewerkt met een systeem van verschillende lijsten: voor de diverse lijsten geldt telkens een ander systeem van bescherming, meestal gaande van een strikte bescherming tot een lijst met soorten waarvoor nog een zekere exploitatie is toegelaten.

In verdragen wordt doorgaans ook een procedure voorzien voor de amendering van de lijsten. Doorgaans wordt een vereenvoudigde procedure voorzien, die afwijkt van de procedure voor de normale wijziging van een verdrag. Deze vereenvoudigde procedure kan nodig zijn omdat het van belang is snel op te treden in geval van bedreigde soorten. Een voorbeeld hiervan is de amenderingsprocedure van CITES. Daarbij is het toegelaten om de bijlagen te wijzigen door stemming per post[11].

3.2.2. CRITERIA VOOR HET SAMENSTELLEN VAN LIJSTEN

Sommige lijsten worden samengesteld uit bedreigde soorten (b.v. de Endangered Species Act van de Verenigde Staten). Andere lijsten gaan uit van de bescherming van de inheemse soorten (b.v. het KB inzake de bescherming van inheemse soorten in het Vlaamse Gewest). Het criterium *bedreigd zijn* of *inheems zijn* is echter veelal niet voldoende voor het samenstellen van de lijsten van beschermde soorten.

In de wetgeving zelf zijn er doorgaans geen criteria terug te vinden over welke soorten op de lijsten moeten worden geplaatst. *In bepaalde verdragen zijn beperkte richtlijnen gegeven voor het samenstellen van de lijsten.* Dit is het geval voor bijvoorbeeld het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende diersoorten. In dit verdrag zijn twee lijsten voorzien: trekkende soorten kunnen in Bijlage I worden vermeld mits op grond van betrouwbare (wetenschappelijke) gegevens is vastgesteld dat die soort is bedreigd. Een soort die voorkomt op de lijst van Bijlage I kan slechts van deze lijst worden afgevoerd indien de soort niet langer wordt bedreigd en niet het gevaar loopt opnieuw te worden bedreigd wanneer deze niet meer voorkomt in Bijlage I[12]. In Bijlage II worden de trekkende soorten vermeld waarvan de mate en aard van de bescherming niet gunstig is en waarvoor internationale overeenkomsten moeten worden gesloten met het oog op behoud en beheer, alsmede de trekkende soorten waarvan de mate en de aard van de bescherming aanzienlijk gebaat zou zijn door internationale samenwerking, voortvloeiend uit een overeenkomst[13]. Soorten kunnen zowel op Bijlage I als Bijlage II voorkomen: een soort kan immers bedreigd zijn *en* baat hebben bij internationale overeenkomsten[14].

---

[11] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 45 (1993).
[12] Art. III, § 2 en 3, Verdrag van Bonn.
[13] Art. IV, Verdrag van Bonn.
[14] Art. IV, § 2, Verdrag van Bonn.

Ook in de Habitatrichtlijn wordt een indicatie gegeven van de in de bijlagen op te nemen soorten. De Habitatrichtlijn is gericht op de bescherming van soorten van communautair belang. Met *soorten van communautair belang* wordt bedoeld de soorten die op het Europese grondgebied:

- bedreigd zijn, of
- kwetsbaar zijn, dat wil zeggen waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat zij in de naaste toekomst bij voortbestaan van de bedreigende factoren zullen overgaan naar de categorie van de bedreigde soorten, of
- zeldzaam zijn, dat wil zeggen waarvan de populaties van kleine omvang zijn en die, hoewel zij momenteel noch bedreigd, noch kwetsbaar zijn, in die situatie dreigen te komen. Deze soorten leven in geografische gebieden die van beperkte omvang zijn, of over een grotere oppervlakte versnipperd zijn, of
- endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding.

Deze soorten zijn of kunnen worden opgenomen in Bijlage II (soorten waarvoor de aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist) en/of Bijlage IV (soorten waarvoor strikte beschermingsmaatregelen gelden) of Bijlage V (soorten waarvoor beheersmaatregelen kunnen gelden)[15]. De diersoorten die in Bijlage IV zijn opgenomen en waarvoor dus een strikte bescherming geldt, zijn meestal ook opgenomen in Bijlage II (soorten waarvoor habitatbescherming is vereist). Enkele soorten zijn echter niet opgenomen in Bijlage II: daarvoor gelden dus enkel beschermingsmaatregelen en geen habitatbescherming. Voor bepaalde soorten geldt ook het omgekeerde: deze zijn wel opgenomen in Bijlage II (habitatbescherming), maar niet in Bijlage IV: voor deze soorten moet dus hun habitat worden beschermd, maar gelden geen strikte aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen. Voor de plantensoorten geldt dat, voor alle plantensoorten waarvoor habitatbescherming is vereist (Bijlage II), ook de strikte beschermingsmaatregelen gelden (Bijlage IV). Voor sommige planten is er geen habitatbescherming vereist, maar worden zij wel opgenomen in Bijlage IV.

In bepaalde internationale verdragen worden deze criteria naderhand uitgewerkt door de conferentie van de verdragspartijen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het CITES-Verdrag (criteria opgesteld op de conferentie van de verdragspartijen in 1976 en herzien in 1994[16]).

Voor het samenstellen van lijsten in de nationale wetgeving moet rekening worden gehouden met de internationale verplichtingen. Zo moeten op grond van de Vogelrichtlijn alle in het wild voorkomende vogelsoorten op het grondgebied van de lidstaten worden beschermd. De toepassing van de richtlijn op *alle vogelsoorten op het Europese grondgebied*, betekent dat een lidstaat vogels moet beschermen die voorkomen op het grondgebied van een andere lidstaat. Alleen de op het eigen grondgebied voorkomende soorten is niet voldoende. Alle natuurlijk in het wild levende soorten slaat tevens op ondersoorten, ook al komen deze enkel voor buiten het Europese grondgebied. Van al deze soorten moeten bepaalde soorten een bijzondere bescherming krijgen door de bescherming van hun leefmilieus (soorten genoemd in Bijlage I). Jacht is enkel toegelaten op de soorten van Bijlage II. De vogelbeschermingswetgeving van de nationale lidstaten moet zijn aangepast aan de voorschriften van de Vogelrichtlijn. Dit blijkt echter niet steeds het geval te zijn, en ook in de Vlaamse wetgeving en de federale natuurbehoudswetgeving is deze omzetting niet voldoende gebeurd[17].

---

[15] Art. 1, g, Habitatrichtlijn.

[16] Criteria aangenomen op de 9de conferentie van de verdragspartijen (Fort Lauderdale, 1994): Resolutie Conf. 9.24, Criteria for the Amendment of Appendices I and II (voortaan verwijzing als Resolutie Conf. 9.24); deze criteria vervangen de criteria aangenomen op de 1ste conferentie van de verdragspartijen van Bern (1976); criteria te raadplegen op internet http://www.cites.org/CITES/eng/resosl/resol924.shtml.

[17] Zie infra afdeling II, 3.2.

3.2.3. BETEKENIS VAN DE OPGENOMEN SOORTEN

Bij de soortenbeschermingsmaatregelen gaat het over de bescherming van dier- en plantensoorten. Wat wordt daar echter mee bedoeld: *heeft dit betrekking op de individuele dieren en planten of gaat dit om de soort in zijn geheel*? In dit laatste geval is een "*soort*" een abstract begrip: het gaat niet om een tastbaar individu. De aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen hebben meestal betrekking op de individuele specimens van een soort: zo zal het verboden zijn om elk specimen te doden, te vangen enz. Sommige soortenbeschermingsmaatregelen hebben betrekking op de soort op zich. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Vogelrichtlijn: art. 2 legt aan de lidstaten op om de nodige maatregelen te nemen om de populaties van vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, rekening houdend met economische en recreatieve eisen. Dit zal voor gevolg hebben dat niet noodzakelijk elk specimen van een soort moet worden beschermd. Een zekere exploitatie kan dan nog toegelaten zijn, mits het voortbestaan van een soort niet wordt bedreigd.

In de beschermingslijsten kunnen verschillende taxonomische niveaus voorkomen. Doorgaans wordt uitgegaan van een *soort*. Maar soms worden ook *ondersoorten* of zelfs bepaalde *deelpopulaties* van een bepaalde soort opgenomen in een lijst. Zo wordt bijvoorbeeld in het Verdrag van Bonn gewerkt aan de hand van populaties of een geografisch gescheiden deel van de populatie van een bepaalde soort of lager taxon wilde dieren. In andere gevallen wordt hoger op de taxonomische ladder gewerkt en wordt het *geslacht* of de *familie* opgenomen in de lijst. Veelal zal de keuze van het taxonomisch niveau samenhangen met de keuze voor een positieve of negatieve lijst. In het geval van een positieve lijst (enkel de te beschermen soorten), zal worden gewerkt op het niveau van de soort of een lager taxon. Bij een negatieve lijst zullen hele families worden opgenomen.

Bij het opstellen van de lijsten en de keuze van het taxonomisch niveau is het van belang om verwarring te vermijden door een definitie te geven van wat wordt bedoeld onder een soort. Het CITES-Verdrag bijvoorbeeld geeft een expliciete definitie: onder een soort wordt begrepen elke soort, ondersoort of één van hun geografisch geïsoleerde populaties. De Memorie van Toelichting bij de Wet ter bescherming van het mariene milieu doet dit eveneens en neemt de definitie uit het CITES-Verdrag over[18]. Het Vlaamse KB op de vogelbescherming heeft het over vogelsoorten, waarin alle ondersoorten, rassen of variëteiten van deze vogelsoorten worden begrepen, ongeacht hun geografische herkomst[19]. Volgens de EG-Verordening 338/97 inzake de handel in beschermde soorten behoren ook kruisingen tot het toepassingsgebied: een dier of plant valt onder de definitie van specimen indien ten minste één ouder tot een soort van de bijlagen behoort[20].

Ondanks de definities die worden gegeven, kunnen er juridische problemen ontstaan door de taxonomische indeling en de wetenschappelijke benaming. De Klemm en Shine erkennen een viertal problemen in dit verband:

- Er kan een probleem zijn van identificatie van de in de lijst opgenomen soort door het gebruik van synoniemen in de wetgeving, in plaats van de huidige wetenschappelijke benaming. Dit probleem kan zich voordoen bij oudere wetgeving die niet systematisch werd aangepast aan de nieuwe wetenschappelijke systematiek;
- Er kan eveneens een probleem van identificatie zijn van een soort op de lijst wanneer het gaat over ondersoorten of variëteiten, maar deze als volwaardige soorten worden vermeld;

[18] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.
[19] Art. 1, § 1, KB vogelbescherming.
[20] Art. 2, t, CITES-Verordening.

- Er kan een probleem zijn van gebrek aan bescherming als gevolg van het opsplitsen van geslachten of families door taxonomisten: indien de afgesplitste soorten niet expliciet worden mee opgenomen in de lijst, worden zij niet langer beschermd;
- Een zelfde probleem van gebrek aan bescherming doet zich voor wanneer een ondersoort of variëteit wordt opgetild op de taxonomische ladder tot een volwaardige soort, en voordien behoorde tot een soort die was opgenomen in de lijst als beschermde soort. Indien ook hier de soort niet expliciet wordt opgenomen in de lijst, valt de bescherming weg[21].

Er kan in deze gevallen van twijfel worden geargumenteerd dat de lijst moet worden beoordeeld volgens de wetenschappelijke systematiek die geldig was op het ogenblik van het opstellen van de lijst. Dit maakt het er echter niet duidelijker op en bemoeilijkt de toepassing en handhaving van de wetgeving.

Teneinde deze problemen te vermijden, heeft de conferentie van de verdragspartijen bij het Verdrag van Bonn een aanbeveling aangenomen inzake de standaardisering van de benaming voor soorten opgenomen in de bijlagen bij het verdrag[22]. In de aanbeveling worden enkele standaardreferentiewerken opgenomen, waarvan wordt aanbevolen dat deze worden erkend en gebruikt als basis voor het opstellen en amenderen van de lijsten[23]. Voorts wordt aanbevolen dat de Bijlagen I en II worden gewijzigd teneinde deze aan te passen aan de benaming gebruikt in deze standaardwerken.

Soms wordt in de wetgeving ook toegelaten dat soorten die sterk gelijken op de te beschermen soorten (look-alikes) eveneens worden opgenomen in de lijsten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de soorten die worden opgenomen in Bijlage II bij het CITES-Verdrag[24]. Eén van de criteria voor de opname van een soort in Bijlage II gaat over specimens die gelijken op specimens van een soort die is opgenomen in Bijlage II of in Bijlage I, waarbij het onwaarschijnlijk is dat een niet-expert, met redelijke moeite een onderscheid kan maken tussen de twee.

In verschillende lijsten strekt de bescherming zich uit over zowel levende als dode dieren (en planten). Dit is het geval voor bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn[25], de Habitatrichtlijn[26], de Europese CITES-Verordening[27] en het CITES-Verdrag[28]. Ook in de nationale en Vlaamse wetgeving is dit het geval (b.v. in art. 1 van het KB inzake vogelbescherming, art. 1 van het KB inzake beschermde diersoorten, Memorie van Toelichting bij art. 10 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu[29]). Deze beschermingsmaatregelen strekken zich doorgaans uit tot *alle levensvormen of ontwikkelingsstadia* van de beschermde soorten, zoals eieren, jongen en larven. In sommige gevallen wordt dit expliciet opgenomen in de wetgeving (b.v. art. 5 van de Vogelrichtlijn regelt ook de bescherming van eieren van vogels). In het KB inzake de bescherming van inheemse diersoorten in het Vlaamse Gewest strekken de verbodsbepalingen zich uit over de diersoorten, ongeacht hun ontwikkelingsstadium[30]. De bescherming strekt zich vaak ook uit tot *delen en producten* afkomstig van de beschermde soorten. Dit is het geval in het CITES-Verdrag[31], de CITES-Verordening[32], de Vogelrichtlijn[33],

---

[21] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 80 (1993).
[22] Recommendation 6.1, Standardized Nomenclature for the CMS Appendices, aangenomen op de 6de conferentie van de verdragspartijen, Cape Town, 10-16 november 1999.
[23] Voor zeezoogdieren is dit het werk van RICE, D.W., *Marine Mammals of the World. Systematics and Distribution*, Special Publication of the Society for Marine Mammalogy 4, 1998, 231p.
[24] Art. II, § 2, b; zie ook Bijlage 2b, A bij Resolutie Conf. 9.24.
[25] Art. 6, Vogelrichtlijn.
[26] Art. 1, m, Habitatrichtlijn.
[27] Art. 2, t, CITES-Verordening.
[28] Art. I, b, I, CITES-Verdrag.
[29] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.
[30] Art. 1, 1°, KB beschermde diersoorten.
[31] Art. I, b, ii en iii, CITES-Verdrag.

de Habitatrichtlijn[34], de Wet ter bescherming van het mariene milieu[35]. In het KB beschermde diersoorten ontbreekt echter een dergelijke bepaling. Vaak worden ook de *structuren* die worden gebruikt voor het bouwen van nesten, schuilen of broeden mee opgenomen in de bescherming (b.v. nesten van vogels in art. 5 van de Vogelrichtlijn).

3.3. BESCHERMDE MARIENE EN KUSTZONESOORTEN

Het is hier uiteraard niet de bedoeling een opsomming te geven van alle soorten die voorkomen op de lijsten van internationale en nationale wetgeving. Er kunnen echter wel enkele algemene vaststellingen worden gedaan. Sommige verdragen zijn gericht op de bescherming van een bepaalde soortengroep. Zo is bijvoorbeeld het Walvisvaartverdrag van toepassing op (enkele grote) walvissoorten. De Vogelrichtlijn richt zich op de bescherming van vogelsoorten. Andere wetgeving heeft een ruimer toepassingsgebied en omvat soorten van verschillende geslachten, families of zelfs orden. Dergelijke ruimere lijsten zijn terug te vinden in bijvoorbeeld het Verdrag van Bonn, het Verdrag van Bern, het CITES-Verdrag en de Habitatrichtlijn. Bij de lijsten van zowel internationale als nationale wetgeving valt op dat dit doorgaans gaat over bepaalde grote zoogdieren en vogels. Ook sommige amfibieën of reptielen komen voor op de lijsten. *Mariene vissoorten en invertebraten daarentegen ontbreken op vrijwel alle lijsten*, zoals van het Verdrag van Bern of het CITES-Verdrag. Dit is ook het geval met de meeste UNEP-regionale zeeprotocollen. Ook voor planten worden doorgaans enkel hogere plantensoorten opgenomen[36].

De belangrijkste reden voor de systematische uitsluiting van vele mariene soorten van natuurbehoudslijsten, is de scheiding van bevoegdheden tussen visserij en natuurbehoudsadministraties[37]. Daarnaast zijn er ook nog andere redenen. Soorten zoals zeezoogdieren of zeevogels staan aan de top van de voedselketen en vormen een indicator voor de kwaliteit van het mariene of kustzonemilieu. Het zijn ook soorten die aan bijzondere bedreigingen onderhevig zijn, bijvoorbeeld omdat het over kleinere aantallen gaat die doorgaans een lager reproductievermogen hebben. Het is ook zo dat deze soorten een hogere "aaibaarheidsfactor" kennen en daardoor ook gemakkelijker aanleiding geven tot beschermingsmaatregelen.

Het feit dat invertebraten of vissen niet zijn opgenomen in de lijsten, betekent nog niet dat er geen enkele vorm van bescherming zou zijn. De bescherming van andere, minder aaibare soorten, kan worden opgevangen door de wetgeving inzake het behoud van de biodiversiteit. Ook de bescherming van leefmilieus zal doorgaans de belangrijkste beschermingsmaatregel vormen voor veel soorten. Zo zal het beperken van bepaalde activiteiten die een impact hebben op de zeebodem (zoals boomkorvisserij of ontginningswerken) in beschermde gebieden veel zinvoller zijn dan verbodsbepalingen voor deze soorten in te voeren. Aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen, zoals deze die hier aan bod komen, zijn veelal gericht op het beperken of verbieden van specifieke bedreigende activiteiten voor bepaalde soorten, zoals het vangen van soorten of het verhandelen ervan. Het zal dan ook niet zinvol zijn om specifieke aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen te nemen voor andere soorten, zoals bodemdieren, indien deze niet het voorwerp uitmaken van deze bedreigingen (geen vangst of handel).

---

[32] Art. 2, t, CITES-Verordening.
[33] Art. 6, Vogelrichtlijn.
[34] Art. 1, m, Habitatrichtlijn.
[35] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.
[36] Zie hierover ook DE KLEMM, C., "Fisheries Conservation and Management and the Conservation of Marine Biological Diversity" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (423-500), 452-456.
[37] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 66 (1993); zie ook DE KLEMM, C., o.c., 448-449 (1999).

Zoals er al werd op gewezen in hoofdstuk 1, is de kennis inzake de biodiversiteit van het mariene milieu echter nog zeer beperkt. Naarmate de kennis toeneemt, kan het ook aangewezen zijn om aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen te treffen. Door de achteruitgang van de visstapels wordt de noodzaak voor striktere beschermingsmaatregelen ook steeds groter.

4. TERRITORIAAL TOEPASSINGSGEBIED

De mogelijkheden voor de kuststaat om maatregelen te nemen in de kustzone en in de zeegebieden inzake soortenbescherming kwamen al aan bod in het hoofdstuk 10 inzake maatregelen in beschermde gebieden. Daaruit bleek dat er in principe geen beperkingen zijn om maatregelen te nemen in de territoriale zee, het continentaal plat en de EEZ, zij het met inachtneming van de rechten van andere staten. In het hoofdstuk inzake visserij werd ook gewezen op de beperking van de bevoegdheden voor de EG-lidstaten om eigen maatregelen te nemen. Voor maatregelen die worden getroffen in beschermde gebieden en die binnen deze gebieden beperkingen gaan stellen aan andere activiteiten met het oog op de bescherming van bepaalde soorten, kan worden verwezen naar hoofdstuk 10.

5. HANDHAVING[38]

Het internationaal recht inzake soortenbescherming legt doorgaans aan de verdragspartijen de verplichting op om soortenbeschermingswetgeving uit te vaardigen. De internationale verdragen omvatten geen wederkerige verbintenissen, zoals bijvoorbeeld bij handelsovereenkomsten tussen staten. Dit maakt dat de afdwinging bij niet-naleving van het verdrag moeilijk is. Doorgaans ontbreken ook efficiënte maatregelen in het verdrag om op te treden ingeval van niet-naleving.

Niettemin zijn er enkele mechanismen die de naleving van het internationaal recht kunnen bevorderen. Zo worden bij meer recente verdragen bij de conferenties van de partijen ook *niet-gouvernementele organisaties* als waarnemer tot de conferentie toegelaten[39]. Ook de *rapportering* over de naleving van het verdrag geldt als een belangrijke stok achter de deur[40]. Soms worden ook naderhand *controlemechanismen* uitgewerkt door de bevoegde organen bij een verdrag. Zo zijn door de Permanente Commissie bij het Verdrag van Bern twee mechanismen uitgewerkt voor de controle op de implementatie bij het verdrag. Een eerste is het systeem van de casusgevallen. Op grond van een klacht door NGO's of individuen kan worden overgegaan tot het openen van een *case file*. Dit kan leiden tot het aannemen van een aanbeveling hierover. Een tweede mechanisme is de beoordeling ter plaatse door een expert[41].

Een formele *onafhankelijke inspectie* is echter weinig voorzien. Niettemin zijn er bepaalde verdragen die dit mechanisme voorzien. Opvallend is dat deze vrijwel allemaal in de sfeer van het mariene natuurbehoud plaatsvinden. In zowel het Walvisvaartverdrag als het Verdrag inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen, wordt een vorm van inspectie voorzien. Voor het Walvisvaartverdrag is de inspectie gebaseerd op een systeem van wederkerigheid, waarbij walvisvarende staten hun respectieve vangstoperaties inspecteren. Daardoor is nog geen sprake van een onafhankelijke verplichte inspectie. Inspectie is ook voorzien in de Overeenkomst inzake de grensoverschrijdende en trekkende

[38] Zie hierover ook DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 45-46 (1993).
[39] NGO's zijn niet alleen belangrijk als impuls voor de naleving van internationale reglementering, maar vervullen ook een belangrijke rol inzake beleidsvoorbereiding. Zie bijvoorbeeld over de rol van NGO's bij de IWC: PHILLIPS, C., "Conservation in Practice: Agreements, Regulations, Sanctuaries and Action Plans" in SIMMONDS, M. en HUTCHINSON, J. (Eds.), *The Conservation of Whales and Dolphins. Science and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, 1996, (447-465), 455-457.
[40] Zie over rapportering hoofdstuk 7.
[41] Zie hierover JEN, S., *o.c.*, 233-235 (1999).

soorten. In uitvoering van het EG-visserijbeleid kunnen inspecties worden uitgevoerd door EG-inspecteurs[42]. De internationale inspectie dient zeker navolging te krijgen bij de naleving van de andere natuurbehoudsverdragen. Staten zijn echter doorgaans terughoudend voor externe inspectie en controlemechanismen omdat dit een inbreuk vormt op hun nationale soevereiniteit.

Op een onrechtstreekse manier wordt soms de bescherming van soorten afgedwongen door beperkingen op te leggen aan de handel[43]. Zo kan de overheid van de VS economische sancties opleggen tegen elke staat waarvan de handelingen afwijken van de maatregelen genomen door de IWC (op grond van een bepaling in de visserijwetgeving)[44]. Een ander voorbeeld is de handelsbeperking die werd opgelegd door de VS voor de invoer van tonijn, met de bedoeling de bijvangst van dolfijnen in de tonijnvisserij tegen te gaan, op grond van de Marine Mammal Protection Act. Soortgelijke handelsbeperkingen werden ook door de VS uitgevaardigd, ditmaal gericht tegen de bijvangst van zeeschildpadden door de garnalenvisserij[45]. De wettelijkheid van deze maatregelen wordt echter in vraag gesteld, vooral ten aanzien van de handelsovereenkomsten binnen de GATT en de WTO. In beide gevallen resulteerden de beperkingen van de VS in een klacht van de getroffen landen bij de WTO[46]. In beide gevallen werd beslist dat de handelsbeperkingen van de Verenigde Staten in strijd waren met de WTO-GATT-regels. Dat het opleggen van handelsbeperkingen een effectieve druk kan zijn om soortenbeschermingsmaatregelen door te voeren op internationaal vlak, blijkt uit de gevolgen van de handelsbeperkingen van de VS. De unilaterale beperkingen door de VS resulteerden in een internationale overeenkomst voor de bescherming van dolfijnen (Overeenkomst van Washington van 1998 inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen[47]) en de bescherming van zeeschildpadden (Inter-Amerikaanse overeenkomst van Caracas van 1996 inzake de bescherming van zeeschildpadden[48]). Unilaterale handelsbeperkingen kunnen aldus een katalysator vormen voor het uitwerken van multilaterale overeenkomsten inzake het (mariene) natuurbehoud.

---

[42] Cf. Verordening (EG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid, *PB L* 261, 20 oktober 1993; gewijzigd bij Verordening nr. 2870/95 van de Raad van 8 december 1995, *PB L* 301, 14 december 1995; Verordening (EG) nr. 686/97 van 14 april 1997, *PB L* 102, 19 april 1997; Verordening (EG) nr. 2205/97 van 30 oktober 1997, *PB L* 304, 7 november 1997; Verordening (EG) nr. 2635/97 van 18 december 1997, *PB L* 356, 31 december 1997; Verordening (EG) nr. 2846/98 van 17 december 1998, *PB L* 358, 31 december 1998.

[43] Zie over het verband tussen het behoud van mariene levende rijkdommen en de regeling van de internationale handel: McDORMAN, T., "Fisheries Conservation and Management and International Trade Law" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 501-531.

[44] Pelly Amendment bij de Fishermen's Protective Act van 1967 en de Packwood-Magnuson Amendment bij de Magnuson Fishery Conservation and Management Act van 1976; zie hierover VON ZAHREN, W.M., *o.c.*, 10-11 (1999).

[45] Zie hierover DE KLEMM, C., *o.c.*, 472-474 (1999).

[46] Tonijn/dolfijn zaak: United States - Restrictions on Imports of Tuna, Report of the GATT Panel, 16 augustus 1991, 30 *ILM* 1594 (1991) en United States - Restrictions on Import of Tuna, Report of the GATT Panel, 20 mei 1994, 33 *ILM* 842 (1994); de garnaal/zeeschildpad zaak: United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the WTO Panel, 15 mei 1998, 37 *ILM* 832 (1998) en United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of WTO Appellate Body, 12 oktober 1998, http://www.wto.org; zie hierover: STROM, T., "Another Kick at the Can: Tuna/Dolphin II", *CYIL* 149- 183 (1995); BRUS, M. en VERWEY, D., "Internationale handel en milieubescherming", *M & R* 8-13 (1998); WIERS, J., "Garnalen, Schildpadden en de Wereldhandelsorganisatie (WTO), *M & R* 103-107 (1999); JOYNER, C. en TYLER, Z., "Marine Conservation versus International Free Trade: Reconciling Dolphins with Tuna and Sea Turtles with Shrimp", *ODIL* 127-150 (2000); DELVOIE, J., "Vrijhandel en leefmilieu in de World Trade Organisation na de Zeeschildpaddenzaak: doorbraak of dood spoor?", *TMR* 114-128 (2000).

[47] Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen, Washington, 15 mei 1998; goedgekeurd door de EG door het Besluit van de Raad (1999/337/EG) van 26 april 1999, *PB L* 132, 27 mei 1999; deze overeenkomst is van toepassing in de oostelijke Stille Oceaan (cf. Bijlage I bij de overeenkomst).

[48] Convention for the protection and conservation of sea turtles, Caracas, 1 december 1996, in *IJMCL* 554-569 (1997); tekst ook op het internet http://www.seaturtle.org/iac/convention.shtml; zie hierover http://www.state.gov/www/policy_remarks/2000/000720_sandalow_turtle-des.html; dit verdrag staat open voor toetreding voor alle staten van Noord-, Centraal- en Zuid-Amerika en de Caribische Zee en voor staten die over territorium beschikken in dit gebied (zoals Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk).

Ook de naleving van de nationale wetgeving, al dan niet in uitvoering van het internationaal soortenbeschermingsrecht, blijkt moeilijk te zijn. Dit heeft onder meer te maken met de complexiteit van de na te leven reglementering: de beschermde soorten zijn niet door eenieder gekend. Ook voor de controlerende overheid blijkt dit vaak moeilijk. Veel van de verbodsbepalingen inzake soorten leggen bovendien een intentioneel element op (het *opzettelijk* doden en vangen). Het is ook vaak moeilijk om deze intentie aan te tonen. Hierbij kan de omkering van de bewijslast van belang zijn: het bezit van een dier of plant is onwettig, tenzij door de bezitter anders kan worden aangetoond. De bestraffing van overtredingen op soortenbeschermingsmaatregelen is meestal in de vorm van boetes (zie b.v. art. 49 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Soms worden ook gevangenisstraffen voorzien (b.v. in het Decreet natuurbehoud).

Een bijzonder probleem inzake handhaving voor soortenbescherming stelt zich bij de soortenbescherming op volle zee. Zoals reeds gezien, geldt in de volle zee de vrijheid van visserij, wat ook werd bevestigd in het Zeerechtverdrag van 1982. Alhoewel er in het Zeerechtverdrag maatregelen worden opgelegd voor het behoud van de levende rijkdommen in de volle zee, blijkt dit toch voor moeilijkheden te zorgen bij de handhaving ervan[49]. Dit stelt niet alleen een juridisch probleem van bevoegdheid: enkel de vlaggenstaten zijn normaal gezien bevoegd voor de schepen die zich op volle zee bevinden. De vlaggenstaten moeten dus waken over de naleving van de behouds- en beheersmaatregelen. Er schort echter nogal wat aan de naleving van deze behoudsmaatregelen. Niet alle vlaggenstaten zijn bereid deel te nemen aan beheersregimes voor de visserij op volle zee. Een ander probleem is het registreren van vissersschepen in "*goedkope vlag*"-landen, die veelal niet de interesse hebben of bereid zijn de beheersmaatregelen na te leven. Ook praktisch is de controle op de naleving van beschermingsvoorschriften moeilijk in veraf gelegen gebieden. Teneinde de naleving van de visserijreglementering op volle zee te verbeteren, werd binnen de FAO een *Verdrag opgemaakt voor de bevordering van internationale behouds- en beheersmaatregelen door vissersschepen op de volle zee*[50]. Dit verdrag is nog niet in werking getreden. In het verdrag wordt in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat benadrukt voor de naleving van de behouds- en beheersmaatregelen voor de visserij op volle zee. Het verdrag verandert dus niet fundamenteel de bevoegdheid van de vlaggenstaat op volle zee. Het preciseert wel de bevoegdheden van de vlaggenstaat. Naast de verplichtingen voor de vlaggenstaat, kunnen door dit verdrag ook niet-vlaggenstaten een rol vervullen door het verstrekken van gegevens aan de vlaggenstaat over de niet-naleving van de behouds- en beheersmaatregelen door schepen die de vlag voeren van de vlaggenstaat. Aan de havenstaat wordt de mogelijkheid verleend om een onderzoek te voeren op een vissersvaartuig dat zich vrijwillig in de haven bevindt, op grond van een regeling met de vlaggenstaat. Het verdrag is van toepassing op de naleving van de behouds- en beheersmaatregelen van de visbestanden. In het verdrag worden de internationale maatregelen voor instandhouding en beheer van de visbestanden gedefinieerd als maatregelen voor het behoud of beheer van één of meer soorten van de levende rijkdommen van de zee. Dit betekent dat niet alleen vissen onder de toepassing van het verdrag vallen, maar ook walvissen, koralen en andere mariene organismen. Het moet wel gaan om internationale maatregelen die worden vastgesteld en worden toegepast overeenkomstig de relevante bepalingen van het internationaal recht zoals dat is neergelegd in het Zeerechtverdrag van 1982. Eén van deze verplichtingen uit het Zeerechtverdrag is de verplichting om samen te werken bij het behoud van de visbestanden in volle zee. Indien een

[49] Zie over de bepalingen inzake visserij in het Zeerechtverdrag en de knelpunten hierbij: HEY, E., "The Fisheries Provisions of the LOS Convention" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (13-29), 27-29.

[50] Overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op volle zee te bevorderen, 24 november 1993, in 33 *ILM* 968 (1994); *PB L* 177, 16 juli 1996; zie hierover BALTON, D., "The Compliance Agreement" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 31-53.

staat unilaterale beheersmaatregelen heeft genomen, vallen deze dus niet onder de toepassing van het nalevingsverdrag.

II. VERBODSBEPALINGEN INZAKE SOORTEN

1. OMSCHRIJVING

De verbodsbepalingen inzake beschermde soorten kunnen in twee grote groepen worden ondergebracht. De *onttrekkings- en verstoringsverboden* omvatten het verbod om soorten te vangen, te doden, hun broedplaatsen te vernielen en de in het wild voorkomende dieren te verstoren. Een tweede groep maatregelen zijn de *bezits- en handelsverboden.* Deze omvatten het verbod op het in bezit houden, het vervoeren en verhandelen van deze soorten.

Doorgaans wordt in de wetgeving ook voorzien in verschillende ontheffingsmogelijkheden op deze verbodsbepalingen. Er wordt daarbij meestal beperkend omschreven om welke redenen mag worden afgeweken van deze verbodsbepalingen. Dit gaat veelal om de bescherming van de volksgezondheid, wetenschappelijke of educatieve doeleinden (b.v. het vangen van een specimen voor wetenschappelijk onderzoek of voor een dierentuin). Meestal wordt ook voorzien in een uitzondering omwille van het natuurbehoud: dit kan van belang zijn voor het kweken in gevangenschap of voor herintroductie van een soort. Het kan ook nodig zijn om beheersmaatregelen te nemen voor een beschermde soort die een te sterke aangroei kent en waardoor een bedreiging kan optreden voor andere soorten of voor de habitat. Soms wordt ook een algemene uitzonderingsgrond voorzien omwille van redenen van algemeen belang. Voor de uitzonderingen wordt doorgaans een systeem van vergunningen vereist. Het zal echter van belang zijn de uitzonderingsmogelijkheden restrictief te interpreteren en deze niet te gebruiken als dekmantel voor het toelaten van exploitatie van deze soorten. Dit is bijvoorbeeld het geval met de walvisvangst door Japan onder het mom van wetenschappelijk onderzoek[51].

2. VERBODSBEPALINGEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT

2.1. VERBODSBEPALINGEN VAN TOEPASSING OP ZEE

2.1.1. VERBODSBEPALINGEN IN DE NOORDZEE

Specifieke wetgeving die is gericht op soortenbescherming in de Noordzee is maar recent uitgewerkt. Dit betekent echter niet dat er voordien geen enkele reglementering in de Noordzee zou zijn. Deze bestond al door de universele verdragen, zoals het Walvisvaartverdrag[52]. Ook de natuurbehoudswetgeving die mede van toepassing is op het land bevat bepalingen inzake mariene soorten[53]. Er zijn maar twee verdragen die specifiek van toepassing zijn op de Noordzee. Het gaat om de Overeenkomst van 1992 inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee en de Overeenkomst van 1990 inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee. Het zijn beide uitvoeringsovereenkomsten bij het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende diersoorten. De verbodsbepalingen in beide verdragen zijn echter vrij beperkt gehouden.

De *Overeenkomst inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee* (ASCOBANS-Verdrag) omvat een instandhoudings- en beheersplan in de bijlage bij de overeenkomst. Inzake verbodsbepalingen streven de verdragspartijen naar de invoering in de nationale wetgeving van een verbod op de vangst en het opzettelijk doden van kleine walvisachtigen, mocht enige reglementering in die zin nog niet van kracht zijn[54]. Er

[51] Zie ook infra afdeling III.
[52] Zie verder bij maatregelen inzake exploitatie.
[53] Zie infra 2.2.
[54] Bijlage, 4, ASCOBANS-Verdrag.

wordt niet onmiddellijk een indicatie gegeven van uitzonderingsmogelijkheden. De uitvoering van het ASCOBANS-Verdrag in België komt aan bod in 3.

De *Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee* omvat een duidelijke verbodsbepaling: de verdragspartijen verbieden het vangen van zeehonden van de Waddenzee. Uitzonderingen kunnen door de bevoegde autoriteiten worden toegekend aan personen om zeehonden te vangen, bestemd voor instellingen die wetenschappelijk onderzoek uitvoeren naar het behoud van de zeehondenpopulatie in de Waddenzee of het behoud van het Waddenzee-ecosysteem of voor instellingen die aangeduid zijn voor de verzorging van zeehonden met het oog op hun vrijlating na herstel, voor zover het gaat om zieke of verzwakte zeehonden of achtergelaten zeehondenpups. Zeehonden die duidelijk lijden en niet kunnen overleven, mogen door deze personen worden afgemaakt. Verdragspartijen moeten gepaste maatregelen nemen om de illegale jacht en vangst van zeehonden tegen te gaan[55].

2.1.2. VERBODSBEPALINGEN IN ANDERE MARIENE REGIO'S

2.1.2.1. ACCOBAMS-VERDRAG

De Overeenkomst van 1996 inzake het behoud van walvisachtigen van de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzende Atlantisch gebied (ACCOBAMS-Verdrag) legt aan de verdragspartijen op om het opzettelijk vangen van walvisachtigen te verbieden en alle nodige maatregelen nemen om dit uit te schakelen[56]. Een uitzondering mag enkel worden verleend in noodsituaties voorzien in Bijlage 2, § 6 of na het advies van het wetenschappelijk comité, met als doelstelling het niet-dodelijk *in situ* onderzoek, gericht op het bereiken van een gunstige behoudsstatus van walvisachtigen[57]. De noodsituaties waarvan sprake in Bijlage 2, § 6 zijn bijvoorbeeld een zware verontreiniging of belangrijke strandingen, alsook reddingsoperaties voor gewonde of zieke walvisachtigen.

2.1.2.2. UNEP- REGIONALE NATUURBEHOUDSPROTOCOLLEN

Verschillende van de UNEP-regionale zeeprotocollen omvatten verbodsbepalingen ten aanzien van soorten. Het *Kingston-Protocol van 1990 inzake de Caribische regio* maakt een onderscheid tussen nationale maatregelen enerzijds en samenwerkingsmaatregelen tussen de verdragspartijen anderzijds:

- Bij de nationale maatregelen dienen de verdragspartijen bedreigde soorten te identificeren in gebieden onder hun rechtsbevoegdheid of waar ze over soevereine rechten beschikken. Voor deze soorten moeten ze, waar gepast, activiteiten regelen of verbieden die een negatief effect hebben op deze soorten, hun habitats en ecosystemen. Voor de beschermde soorten van de flora moeten de verdragspartijen alle vormen van vernietiging en verstoring regelen, en waar nodig verbieden, met inbegrip van het plukken, afsnijden, ontwortelen, verzamelen, het bezitten van en de commerciële handel in deze soorten. Voor de soorten van de fauna moet, waar nodig, het vangen, bezitten, doden (met inbegrip van, in de mate van het mogelijke, het incidentele vangen, doden of bezitten), of de commerciële handel in deze soorten worden verboden, alsook het verstoren van wilde fauna, in het bijzonder tijdens broedperiodes, migratie, of andere periodes van biologische stress[58].
- De gezamenlijke maatregelen die de verdragspartijen moeten treffen, gaan over de soorten die worden genoemd in Bijlage I (flora) en Bijlage II (fauna) bij het verdrag. Voor deze soorten gelden eveneens strikte verbodsbepalingen[59]. Van de verbodsbepalingen

[55] Art. VI, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[56] Art. II, § 1, ACCOBAMS-Verdrag.
[57] Art. II, § 2, ACCOBAMS-Verdrag.
[58] Art. 10, Kingston-Protocol.
[59] Art. 11, § 1, a en b, Kingston-Protocol.

mag worden afgeweken om redenen van wetenschappelijke, educatieve, en beheersdoeleinden nodig voor het voortbestaan van de soorten of om belangrijke schade aan bossen of oogsten te vermijden. Deze uitzonderingen mogen de soorten niet in gevaar brengen[60]. Bijlage II omvat bijvoorbeeld alle walvisachtigen (*Cetacea*), alsook zeehonden (*Phocidae*) en de zeeschildpadden.

Ook in het *Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee* wordt, net zoals in het Kingston-Protocol, een onderscheid gemaakt tussen maatregelen te nemen door de verdragspartijen afzonderlijk en gezamenlijke maatregelen ten aanzien van de soorten opgenomen in Bijlage II bij het protocol:

- De verdragspartijen dienen, in de zones die onder hun rechtsbevoegdheid vallen, een lijst samen te stellen van bedreigde soorten. Waar nodig, dienen activiteiten verboden te worden die negatieve effecten hebben op deze soorten of hun habitats[61]. Voor de soorten van de fauna dienen de verdragspartijen, indien gepast, de volgende activiteiten te verbieden: het vangen, bezitten of doden (met inbegrip van, voor zover mogelijk, het onopzettelijke vangen, bezitten of doden), de handel, het transport en de tentoonstelling voor commerciële doeleinden van deze soorten, hun eieren, delen en producten ervan; in de mate van het mogelijke, het verstoren van wilde fauna, in het bijzonder tijdens de broedperioden, kweekperiode, winterslaap of migratie en in andere periodes van biologische stress[62]. Voor de flora dienen de verdragspartijen alle vormen van destructie en verstoring te verbieden, met inbegrip van het plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen, het bezitten en de handel in, het transport van en de tentoonstelling voor commerciële redenen van deze soorten[63].
- De gezamenlijke maatregelen betreffen de soorten genoemd in Bijlage II bij het protocol. Voor deze soorten moeten de verdragspartijen op nationaal niveau de bovenstaande verbodsbepalingen treffen. De verdragspartijen moeten ook de destructie van en schade aan de habitats van soorten van Bijlage II verbieden[64]. Opvallend aan de lijst van Bijlage II is, dat niet enkel de hogere soorten worden opgenomen die traditioneel zijn opgenomen in de natuurbehoudswetgeving. Er komen in de lijst onder andere ook enkele zeegrassen, wieren (groene, bruine en rode), sponzen, neteldieren, stekelhuidigen, een mosdiertje, verschillende weekdieren, kreeftachtigen en vissen voor. Daarnaast zijn er ook zeeschildpadden, vogels en zoogdieren opgenomen.

Wat opvalt bij zowel het Kingston-Protocol als bij het Barcelona-Protocol is dat ook de *incidentele vangst* van beschermde soorten wordt verboden. Deze verdragen gaan dus verder dan bijvoorbeeld het ASCOBANS-Verdrag waarin alleen het opzettelijke doden wordt verboden. In dit laatste verdrag wordt dan weer een verplichting opgenomen tot het onmiddellijk vrijlaten van onopzettelijk gevangen dieren[65]. De verbodsbepaling in de UNEP-protocollen wordt echter afgezwakt door het gebruik van de woorden *to the extent possible*.

Het *Nairobi-Protocol van 1985 voor de Oost-Afrikaanse regio* voorziet in verbodsbepalingen ten aanzien van de soorten van Bijlage I (flora) en Bijlage II (fauna). Voor de soorten van Bijlage I dienen de verdragspartijen, voor zover gepast, activiteiten te verbieden die een negatieve impact hebben op de habitats van deze soorten, en van het ongecontroleerde plukken, ontwortelen, verzamelen en afsnijden van deze soorten. Ook het bezit of de verkoop van deze soorten moet, indien gepast, worden verboden[66]. Voor de fauna moeten de verdragspartijen indien dit vereist is, alle vormen van vangen, houden of doden verbieden, alsook schade of vernietiging van kritische habitats, het verstoren ervan, in het

[60] Art. 11, §2, Kingston-Protocol.
[61] Art. 11, § 2, Barcelona-Protocol.
[62] Art. 11, § 3, Barcelona-Protocol.
[63] Art. 11, § 5, Barcelona-Protocol.
[64] Art. 12, § 3, Barcelona-Protocol.
[65] Bijlage, 4, b, ASCOBANS-Verdrag.
[66] Art. 3, Nairobi-Protocol.

bijzonder tijdens het broedseizoen, kweekperiode en winterslaap, het vernietigen of vangen van eieren, het bezitten en de handel van deze soorten, dood of levend, en van delen ervan[67]. De diersoorten die worden genoemd in Bijlage II omvatten enkele zoogdieren, vogelsoorten, reptielen, maar ook enkele soorten weekdieren, een krabsoort, koralen en twee insectensoorten. De vogelsoorten (90 soorten) werden overgenomen van een rode lijst van de IUCN van bedreigde soorten. Er zijn echter maar weinig mariene soorten in opgenomen, wat wel verwonderlijk is gezien het toch een protocol is dat van toepassing is in zee[68]. Zo zijn enkel de blauwe vinvis, de bultrug en de doegong (*Dugong dugong*) opgenomen bij de zoogdieren in Bijlage II.

2.1.2.3. ANTARCTISCH VERDRAGENSYSTEEM

Het *Protocol van 1991 betreffende milieubescherming bij het Antarctica-Verdrag* heeft verbodsbepalingen opgenomen in Bijlage II inzake de instandhouding van de flora en fauna van Antarctica. In dit protocol is er een algemeen en bijzonder beschermingsverbod. Er is een algemene verbodsbepaling ten aanzien van alle inheemse planten en dieren. Er is een bijzondere beschermingsbepaling ten aanzien van de soorten van Aanhangsel A bij de Bijlage.

De *algemene verbodsbepaling* zit vervat in art. 3, § 1: het onttrekken van planten en dieren aan hun populatie of het schadelijk optreden is verboden, tenzij er een vergunning is. Het gaat over de inheemse dieren en planten: dit blijkt uit de titel van art. 3 (de bescherming van de inheemse flora en fauna). In art. 1 wordt een omschrijving gegeven van wat wordt verstaan onder inheems zoogdier, inheemse vogel, inheemse plant en inheems ongewerveld dier. Het protocol gaat dus verder dan veel natuurbehoudsverdragen door ook de ongewervelden op te nemen bij de bescherming. In de definitie worden de inheemse planten en ongewervelden echter beperkt tot deze die leven op het land of in zoet water. *De mariene planten en ongewervelden worden dus uitgesloten van het toepassingsgebied.* Deze vallen onder het toepassingsgebied van de Overeenkomst van 1980 inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren[69].

Bij de definitie van het onttrekken en het schadelijk optreden, blijkt bovendien dat er een gedifferentieerde bescherming is naargelang de verschillende soortengroepen. Onder *onttrekken* van planten en dieren aan hun populatie wordt verstaan in de Bijlage: inheemse zoogdieren of vogels doden, verwonden, gevangennemen, vastpakken of moedwillig beschadigen, dan wel inheemse planten in zulke hoeveelheden verwijderen of beschadigen zodanig dat hun plaatselijke verspreiding of rijkdom aanmerkelijk wordt aangetast[70].
Onder *schadelijk optreden* wordt verstaan:

- Het vliegen in of doen landen van helikopters of andere luchtvaartuigen zodanig dat concentraties vogels en zeehonden worden verstoord;
- Het gebruiken van voertuigen of vaartuigen, met inbegrip van hovercraft en kleine boten, zodanig dat concentraties vogels en zeehonden worden verstoord;
- Het gebruik van explosieven en vuurwapens zodanig dat concentraties vogels en zeehonden worden verstoord;
- Het opzettelijk verstoren van broedende of ruiende vogels of concentraties vogels en zeehonden door personen te voet;
- Het aanmerkelijk beschadigen van concentraties inheemse, op land voorkomende planten door het doen landen van luchtvaartuigen of het rijden in voertuigen, dan wel door erop te lopen, of op een andere wijze;

---

[67] Art. 4, Nairobi-Protocol.
[68] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 34 (1993).
[69] Zie infra bij exploitatie.
[70] Art. 1, g, Protocol milieubescherming Antarctica.

- Activiteiten die een belangrijke nadelige wijziging van de leefmilieus van een soort of een populatie van inheemse zoogdieren, vogels, planten of ongewervelde dieren tot gevolg hebben[71].

Door het protocol wordt de werking van het Walvisvaartverdrag niet uitgesloten[72]. Dit betekent dat de eventuele toegelaten exploitatie van walvissen, in het kader van het Walvisvaartverdrag, niet wordt beperkt door dit protocol. Indien er echter geen regeling is in het Walvisvaartverdrag, blijft de werking van art. 3 onverminderd voortbestaan: het onttrekkingsverbod strekt zich immers uit over alle inheemse zoogdieren[73].

De *bijzondere beschermingsbepalingen* van het protocol zijn vervat in art. 3, § 4: de soorten inheemse zoogdieren, vogels en planten genoemd in Aanhangsel A bij de Bijlage zijn aangewezen als *Speciaal beschermde soorten* en genieten speciale bescherming door de verdragspartijen. Het onttrekken van een soort aan de populatie mag slechts onder de voorwaarden bepaald in de Bijlage. Alhoewel in de lijst beschermde soorten ook vogels en planten kunnen worden opgenomen, is deze beperkt tot alle soorten van het geslacht pelsrobben (*Arctocephalus*) en de Ross-zeehonden (*Ommato phoca rossii*).

Van deze verbodsbepalingen kan worden afgeweken indien er een vergunning is. Deze vergunning kan alleen worden afgegeven in de voorwaarden vastgelegd in het verdrag (zoals ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en ten behoeve van musea en dierentuinen)[74]. Bovendien moet de afgifte van de vergunningen worden beperkt, volgens de bepalingen van het verdrag (b.v. niet meer dieren of planten onttrekken dan strikt noodzakelijk, de verscheidenheid aan soorten handhaven)[75]. Het onttrekken van inheemse zoogdieren en vogels moet plaatsvinden op een manier die zo weinig mogelijk pijn en lijden met zich brengt[76]. Voor het onttrekken van een speciaal beschermde soort (aangeduid in Aanhangsel A bij de bijlage) aan haar populatie kan geen vergunning worden gegeven tenzij omwille van een wetenschappelijk doel en hiermee niet het voortbestaan of het herstel van die soort of plaatselijke populatie in gevaar wordt gebracht en hiervoor, waar mogelijk, niet-letale technieken worden gebruikt[77].

2.2. VERBODSBEPALINGEN VAN TOEPASSING OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE

In alle klassieke natuurbehoudsverdragen zijn verbodsbepalingen inzake soorten terug te vinden. Het *Verdrag van Bonn van 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten* maakt een onderscheid voor de soorten van Bijlage I en de soorten van Bijlage II:

- Rechtstreekse verbodsbepalingen zijn er enkel voorzien voor de soorten van Bijlage I. De verdragspartijen die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een in Bijlage I vermelde soort, verbieden het onttrekken van dieren van de populatie van deze soort. Van deze verbodsbepaling mag slechts worden afgeweken voor wetenschappelijke doeleinden, om verbetering te brengen in de voortplanting of het voortbestaan van de soort, om aan de behoeften van hen voor wie deze soort vanouds een gebruikelijk middel van bestaan vertegenwoordigt, te voldoen of tenzij bijzondere omstandigheden zulks vereisen[78]. Bij de groep van de *Cetacea* zijn zes soorten opgenomen waaronder de blauwe vinvis, de bultrug, de Groenlandse walvis en de noordkaper. Ook 6 soorten zeeschildpadden zijn er in opgenomen, evenals de Mediterrane monniksrob en de mariene otter.

---

[71] Art. 1, h, Protocol milieubescherming Antarctica.
[72] Art. 7, Protocol milieubescherming Antarctica.
[73] Cf. art. 1, g, Protocol milieubescherming Antarctica.
[74] Art. 3, § 2, Protocol milieubescherming Antarctica.
[75] Art. 3, § 3, Protocol milieubescherming Antarctica.
[76] Art. 3, § 6, Protocol milieubescherming Antarctica.
[77] Art. 3, § 5, Protocol milieubescherming Antarctica.
[78] Art. III, § 5, Verdrag van Bonn.

- Voor de soorten die voorkomen in Bijlage II moeten overeenkomsten worden gesloten. Art. V vermeldt richtlijnen voor het sluiten van de overeenkomsten. Op basis van art. V, § 4, f van het Verdrag van Bonn, moet in de overeenkomsten ten aanzien van iedere tot de orde van de *Cetacea* behorende trekkende soorten iedere onttrekking van dieren aan de populatie worden verboden die niet ten aanzien van deze trekkende soort is toegestaan krachtens andere multilaterale overeenkomsten. In Bijlage II bij het Verdrag van Bonn, worden bij de walvisachtigen (*Cetacea*) 31 soorten opgenomen, onder meer de bruinvis (beperkt tot populaties van de Noordzee en Baltische Zee, de westelijke Noord-Atlantische Oceaan en de Zwarte Zee), de tuimelaar (Noordzee en Baltische Zee, westelijke Middellandse Zee en Zwarte Zee), de gewone dolfijn (Noordzee en Baltische Zee, westelijke Middellandse Zee, Zwarte Zee en oosttropische Stille Oceaan), de beluga, de butskop, de orca (oostelijke Noord-Atlantische Oceaan en oostelijke Noordelijke Stille Oceaan), de grijze dolfijn, de witsnuitdolfijn, de witflankdolfijn en de griend. Deze laatste vier soorten zijn beperkt tot de Noordzee en Baltische populaties. Bij de zeehondensoorten (*Pinnipedia*) zijn de Mediterrane monniksrob, de gewone zeehond (alleen Baltische en Waddenzee populaties) en de grijze zeehond (alleen Baltische populaties) opgenomen. Bij de schildpadden zijn ook alle zeeschildpadden opgenomen. Zoals gezien, bevatten de uitvoeringsovereenkomsten (het ASCOBANS-Verdrag, het ACCOBAMS-Verdrag en de Overeenkomst van de Waddenzeestaten inzake de bescherming van de gewone zeehond) allemaal verbodsbepalingen ten aanzien van het vangen of doden van de soorten waarop ze toepasselijk zijn. Aangezien deze soorten niet het onderwerp uitmaken van een exploitatieregeling in een ander multilateraal verdrag, geldt het onttrekkingsverbod zonder enige belemmering.

Het *Verdrag van Bern van 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa* omvat verbodsbepalingen ten aanzien van de plantensoorten genoemd in Bijlage I en de diersoorten genoemd in Bijlage II bij het verdrag:

- Het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden of ontwortelen van planten, opgesomd in Bijlage I, is verboden. Iedere verdragsluitende partij verbiedt, voor zover nodig, het in bezit hebben of de verkoop van deze soorten[79]. Bijlage I bij het Verdrag (streng beschermde plantensoorten) werd geamendeerd op 11 januari 1991 door de Permanente Commissie[80].
- Inzake de bescherming van de dieren, genoemd in Bijlage II, is het verboden: iedere vorm van opzettelijk vangen, in bezit houden en opzettelijk doden van deze soorten; het opzettelijk aantasten of vernielen van broed- of rustplaatsen; het opzettelijk verstoren van de diersoorten gedurende de broedperiode, de periode waarin de jongen afhankelijk zijn en de overwinteringsperiode; het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur of in het bezit houden van eieren; het houden en het binnenslands verhandelen van deze dieren, hetzij levend hetzij dood, met inbegrip van opgezette dieren, en van ieder gemakkelijk te herkennen deel of product van deze dieren[81]. In Bijlage II worden onder meer 19 walvisachtigen opgenomen, zoals de orca, de griend, de gewone dolfijn, de witflankdolfijn, de bruinvis en de tuimelaar. Bij de zeehonden wordt de Mediterrane monniksrob beschermd. Ook 5 soorten zeeschildpadden zijn in de lijst opgenomen, evenals een hele lijst vogelsoorten.

De partijen mogen afwijken van bovenstaande bepalingen op voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijkingen geen aantasting met zich brengen van het voortbestaan van de desbetreffende populatie ter bescherming van flora en fauna; ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, veestapels, bossen, visgronden, wateren en andere vormen van bezit; in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, de veiligheid in de lucht of andere openbare belangen van essentiële

[79] Art. 5, Verdrag van Bern.
[80] In *BS* 15 juni 1991; deze wijzigingen zijn internationaal in werking getreden op 12 april 1991.
[81] Art. 6, Verdrag van Bern.

aard; ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie, het opnieuw uitzetten van exemplaren alsmede voor noodzakelijk telen, kweken en fokken; teneinde het onder streng gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en in beperkte mate bepaalde wilde dieren en planten in kleine hoeveelheden te verzamelen, te houden of op iedere andere verantwoorde manier te exploiteren. Over de afwijkingen moeten de verdragspartijen verslag uitbrengen bij de Permanente Commissie[82]. In de gevallen waarbij afwijkingen zijn toegestaan overeenkomstig art. 9 ten aanzien van de soorten van Bijlage II, moeten de verdragspartijen het gebruik van alle niet-selectieve middelen voor het vangen en doden verbieden, evenals de middelen die plaatselijk de verdwijning tot gevolg kunnen hebben of de rust ernstig kunnen verstoren van de populaties van een soort. In het bijzonder betreft het middelen genoemd in Bijlage IV bij het Verdrag, waarin een lijst is voorzien van verboden middelen en methoden bij de jacht en andere vormen van exploitatie.

De *Vogelrichtlijn* bevat verschillende verbodsbepalingen voor de in art. 1 bedoelde vogelsoorten. Art. 1 omvat alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop deze richtlijn van toepassing is. De Vogelrichtlijn omvat zowel onttrekkingsverboden als bezit- en handelsverboden:

- Het is verboden de vogelsoorten te doden of te vangen, opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen, in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze - zelfs leeg - in bezit te hebben, de vogels tijdens de broedperiode opzettelijk te storen en vogels te houden die niet mogen worden bejaagd of gevangen[83].
- De lidstaten verbieden voor alle in art. 1 bedoelde soorten, de verkoop, het vervoer voor verkoop en het in bezit hebben voor verkoop, het te verkoop aanbieden van levende en dode vogels en van gemakkelijk herkenbare delen van deze vogels of op uit deze vogels verkregen producten[84].

Van de verbodsbepalingen die werden genoemd in voorgaande artikelen mag worden afgeweken om één van de redenen opgesomd in art. 9 (b.v. in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, ter bescherming van flora en fauna, voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs).

Op grond van de *Habitatrichtlijn* moeten de lidstaten voor de in Bijlage IV vermelde dier- en plantensoorten (dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd) de nodige maatregelen treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van deze soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied. Hierbij wordt voor de in Bijlage IV, a opgenomen diersoorten een verbod ingesteld op:

- het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van deze soorten;
- het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de periodes van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur en de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen;
- het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens[85].

Voor de in Bijlage IV , b vermelde plantensoorten moet eveneens een systeem van strikte bescherming worden ingesteld, waarbij er een verbod geldt op:

---

[82] Art. 9, Verdrag van Bern.
[83] Art. 5, Vogelrichtlijn.
[84] Art. 6, §1, Vogelrichtlijn.
[85] Art. 1, § 1 en 2, Habitatrichtlijn.

- het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijk verspreidingsgebied;
- het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten[86].

Art. 16 bevat uitzonderingsregels op de voorgaande bepalingen. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het ernaar streven de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken op de voorgaande bepalingen om volgende redenen:

- in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
- in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van soorten en voor de daartoe benodigde kweek;
- teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in Bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

Over deze afwijkingen moeten de lidstaten een verslag opmaken.

In Bijlage IV (soorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd) worden alle soorten van de walvisachtigen (*Cetacea*) genoemd. Bij de zeehonden wordt enkel de Monniksrob (*Monachus monachus*) vermeld. Voorts worden ook nog vijf zeeschildpadden opgenomen in de lijst (de onechte karetschildpad, de soepschildpad, Kemps zeeschildpad, de karetschildpad en de lederschildpad). Er worden tevens enkele vissoorten opgenomen, waaronder de steur. Voor een andere vissoort, de houting (*Coregonus oxyrhynchus*) worden enkel de anadrome populaties in bepaalde sectoren van de Noordzee opgenomen. De EG-lidstaten moeten voor deze soorten dus maatregelen nemen waardoor het opzettelijk vangen of doden van walvissen wordt verboden[87]. Weliswaar zijn uitzonderingen toegestaan op basis en onder de voorwaarden van art. 16. Zo voorziet art. 16, e in de mogelijkheid tot een beperkte vangst. Deze uitzondering is wat de soorten betreft, genoemd in Bijlage I bij het Verdrag van Bonn, niet voorzien in het verdrag. Aangezien de EG verdragspartij is bij het Verdrag van Bonn, komt deze haar verplichtingen niet na door te voorzien in een additionele uitzonderingsmogelijkheid[88].

2.3. Gevolgen voor de nationale wetgeving

Uit bovenstaand overzicht inzake verbodsbepalingen voor mariene soorten blijkt dat er zowel verbodsbepalingen zijn in de louter mariene wetgeving als in de wetgeving die van toepassing is op het land en in (een deel van de) zee. De wetgeving die specifiek van toepassing is op het mariene milieu is veelal beperkt tot de bescherming van zeezoogdieren (b.v. het ASCOBANS-Verdrag). In de UNEP-regionale zeeprotocollen zijn de lijsten van beschermde soorten ook uitgebreid tot andere soorten. In de wetgeving die van toepassing is op zowel het land als op een deel van het mariene milieu komen weliswaar doorgaans mariene soorten voor, maar ook hier is dit veelal beperkt tot zeezoogdieren. In de meeste

[86] Art. 13, Habitatrichtlijn.
[87] Cf. art. 12, a, Habitatrichtlijn.
[88] BUS, M., NOLLKAEMPER, A. en POST, H., *The Protection of Whales under European Community Law*, Utrecht, NILOS, 1993, (18p.), 5-6; DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 32 (1993).

wetgeving zoals het Verdrag van Bonn, het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn worden ook verschillende zeeschildpadden beschermd. Soms worden ook vissoorten opgenomen, maar dit is doorgaans zeer beperkt (b.v. de steur in de Habitatrichtlijn). In wetgeving voor de bescherming van vogels, zoals de Vogelrichtlijn komen ook diverse zeevogels voor (zoals verschillende sternensoorten, meeuwensoorten, pijlstormvogels).

De lijsten van de verschillende verdragen en richtlijnen overlappen elkaar veelal gedeeltelijk. Bepaalde maatregelen gaan ook verder dan andere. *Voor een nationale staat die al deze wetgeving heeft goedgekeurd, zal het van belang zijn te weten hoe deze internationale wetgeving zich onderling verhoudt.* In het Verdrag van Bonn (evenals de uitvoeringsovereenkomst zoals het ASCOBANS-Verdrag) wordt gesteld dat dit verdrag geen invloed heeft op de rechten en plichten die voorkomen uit bestaande verdragen, overeenkomsten of regelingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het Walvisvaartverdrag van 1946 onverminderd blijft gelden tussen de verdragspartijen bij dit verdrag. Het gaat wel om bestaande regelingen. Dit houdt in dat de verdragspartijen bij latere regelingen dan het Verdrag van Bonn deze bepalingen wel dienen te respecteren. Aangezien dit verdrag werd ondertekend door de EG, moet de EG in haar wetgeving de bepalingen van het Verdrag van Bonn respecteren. De verdragspartijen bij het verdrag mogen ook strenger zijn dan hetgeen is voorzien in het verdrag[89]. De verplichtingen van het Verdrag van Bonn gelden dus als een minimumverplichting, die moeten ten uitvoer worden gelegd, maar die door de verdragspartijen strenger kunnen worden gemaakt of worden aangevuld.

Het Verdrag van Bern dat ook werd ondertekend door de EG, wordt in de EG tenuitvoergelegd door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Ook in dit verdrag wordt bepaald dat de verdragspartijen strenger mogen zijn. De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zijn inderdaad op bepaalde vlakken strenger dan hetgeen is bepaald in het Verdrag van Bern. Zo zijn bijvoorbeeld in het Verdrag van Bern in Bijlage II slechts bepaalde walvissoorten opgenomen, terwijl dit in de Habitatrichtlijn alle walvisachtigen zijn.

Bij de uitvoering van het internationaal recht zullen dus de meest strenge bepalingen moeten opgevolgd worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat in uitvoering van de Habitatrichtlijn, alle walvisachtigen moeten worden beschermd in de nationale wetgeving.

3. VERBODSBEPALINGEN IN HET NATIONAAL RECHT

3.1. VERBODSBEPALINGEN OP ZEE

3.1.1. LACUNE IN DE NATUURBEHOUDSWETGEVING VÓÓR DE WET TER BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU

Vooraleer de Wet ter bescherming van het mariene milieu werd uitgevaardigd, bestond er in het mariene milieu vrijwel geen wetgeving inzake soortenbescherming. De wetgeving van het Vlaamse Gewest is enkel van toepassing in het grondgebied van het Vlaamse Gewest en geldt niet voorbij de laagwaterlijn[90]. Er bestond geen federale natuurbehoudswetgeving. Enkel in het Belgisch Kustreglement is er een verbodsbepaling opgenomen om te schieten op vogels en op waterwild hetzij vanaf een vaartuig dat zich in de Belgische territoriale zee bevindt of in de havens van de Belgische kust, hetzij van op kunstwerken of in de aanhorigheden van deze havens of van op de stranden van de Belgische kust[91].

[89] Art. XII, § 3, Verdrag van Bonn.
[90] Zie infra 3.2.
[91] Art. 41, Kustreglement.

Als gevolg van de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu wordt nu een rechtsgrond geboden voor het nemen van soortenbeschermingsmaatregelen. Bepaalde maatregelen hebben directe werking en vergen geen verdere uitvoeringsmaatregelen.

3.1.2. SOORTENBESCHERMING IN DE WET TER BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU

3.1.2.1. STRIKTE BESCHERMING

De Wet ter bescherming van het mariene milieu biedt een rechtsbasis voor het opstellen van een lijst van beschermde soorten in de zeegebieden. Voor de in het wild levende populaties van deze soorten en voor de daarvan afkomstige specimens geldt een systeem van strikte bescherming[92]. Onder *soort* wordt begrepen soorten, ondersoorten of de populatie ervan. Voor de in het wild levende specimens van deze soorten geldt een bescherming door het instellen van een aantal verbodsbepalingen. Onder *specimen van een soort* wordt verstaan elk dier of elke plant, levend of dood, en elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen product, alsmede alle andere goederen, voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of planten van deze soorten of daaruit verkregen producten (overeenkomstig de definitie in art. 1, m van de Habitatrichtlijn)[93].

Voor de soorten op deze lijst is er een verbod op:
- het opzettelijk vangen, verwonden of doden van de dieren, onder voorbehoud van de in art. 14 voorziene bijzondere gevallen;
- het opzettelijk verstoren van de dieren, in het bijzonder tijdens de periodes van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- de beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de dieren;
- het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van de planten;
- het in bezit hebben en vervoeren, behoudens de in art. 14 vermelde gevallen en de gevallen vermeld in de Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst van Washington van 3 maart 1973 inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en in de Verordening (EG) nr. 338/97 van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer;
- het verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden, behoudens de bepalingen van de Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van het CITES-Verdrag en Verordening 338/97[94].

Art. 10 vormt de uitvoering van diverse internationale wetgeving zoals art. 12, § 1-2 en 13 van de Habitatrichtlijn; art. 5 en 6 van het Verdrag van Bern; art. 5 van de Vogelrichtlijn; punt 4, a van de bijlage bij het ASCOBANS-Verdrag en art. 8, k van het Biodiversiteitsverdrag. De verplichting van art. 12, § 1, c van de Habitatrichtlijn om ook het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur te verbieden, werd niet in de lijst van de wet opgenomen. De wet voldoet daarmee niet aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn.

Zoals reeds bleek, moeten op grond van het internationaal recht onder meer alle *Cetacea*-soorten worden beschermd in de nationale wetgeving. Om te voldoen aan deze internationale verplichtingen dienen in het koninklijk besluit tot bescherming van de soorten in ieder geval alle *Cetacea*-soorten worden opgenomen en moet deze lijst eventueel worden aangevuld met zeehondensoorten, vogelsoorten, ongewervelden en planten conform het terzake geldende internationaal recht. Voorts is het ook de bedoeling dat, indien nodig, er

[92] Art. 10, § 1, Wet mariene milieu.
[93] Memorie van Toelichting bij de Wet mariene milieu, 16.
[94] Art. 10, § 1, Wet mariene milieu.

soorten in het uitvoeringsbesluit worden opgenomen die niet noodzakelijk voorkomen op internationale lijsten maar die een plaatselijk belang hebben en bescherming behoeven.

Tot dusver werd nog geen dergelijke lijst opgesteld. Dit betekent dat België nog steeds niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen op dit vlak. Wat de naleving van de Habitatrichtlijn betreft, werd dit expliciet door de Europese Commissie gesteld in een met redenen omkleed advies inzake de niet-naleving van de Habitatrichtlijn. In dit advies merkt de Commissie op dat de federale autoriteiten geen enkele maatregel hebben genomen ter omzetting van art. 12 van de Habitatrichtlijn. De Commissie voegt daar aan toe dat een dergelijke omzetting slechts zin heeft als de door de richtlijn beschermde soorten aanwezig zijn in de relevante wateren die onder de Belgische rechtsbevoegdheid vallen. De vraag is of deze bepaling beperkend moet worden geïnterpreteerd en dus enkel die soorten moeten worden beschermd die frequent of voortdurend aanwezig zijn in de wateren onder Belgische rechtsbevoegdheid. Zoals gezien in hoofdstuk 1, zijn er occasionele waarnemingen van enkele *Cetacea*-soorten voor onze kust. Af en toe zijn er waarnemingen van soorten die normaal gezien niet in de zuidelijke Noordzee voorkomen. Ter bescherming van deze soorten, blijft het dus aangewezen alle *Cetacea*-soorten op te nemen in de lijst van beschermde soorten. Het is uiteraard evident dat louter terrestrische soorten niet moeten worden opgenomen in de lijst in uitvoering in de Wet ter bescherming van het mariene milieu. In het advies van de Commissie wordt voorts opgemerkt dat ten minste de steur en de houting naar verwachting in de desbetreffende wateren worden aangetroffen en dus overeenkomstig de richtlijn moeten worden beschermd, tenzij de Belgische autoriteiten de Commissie kunnen melden dat de soorten in kwestie niet in hun wateren voorkomen[95].

Naast de bescherming van art. 10, geldt er nog een tweede verbodsbepaling, die directe werking heeft: de jacht op vogels en zeezoogdieren in de zeegebieden is verboden[96]. Door deze bepaling wordt het verbod op het schieten op vogels en waterwild van het Belgisch Kustreglement uitgebreid tot alle vogels en zeezoogdieren en geldt dit verbod ook voorbij de territoriale zee.

3.1.2.2. UITZONDERINGSMOGELIJKHEDEN

Een eerste uitzonderingsmogelijkheid wordt voorzien in art. 10, §1 zelf: op het opzettelijk vangen, verwonden of doden van dieren kan een uitzondering worden voorzien conform art. 14 van de wet. Art. 14 voorziet dat een opvangprocedure moet worden uitgewerkt voor zeezoogdieren met het oog op de verzorging en het wetenschappelijk onderzoek van gestrande (dode of zieke) dieren. Het kan in deze gevallen mogelijk zijn dat dieren moeten worden gevangen, en dat om onnodig lijden te voorkomen, ze worden gedood. Aangezien art. 14 een uitvoering vormt van het ASCOBANS-Verdrag, werd in de wet zelf reeds in de uitzonderingsmogelijkheid voorzien. Het kan echter ook voor andere soorten, zoals gestrande zeevogels, nodig zijn om een uitzondering te voorzien met het oog op bijvoorbeeld hun verzorging. Een basis voor deze uitzonderingen wordt voorzien door art. 10, § 2.

Van de strikte bescherming van art. 10, § 1 kan worden afgeweken op grond van art. 10, § 2: de Koning kan in uitzonderlijke gevallen een afwijking op de verbodsbepalingen van § 1 toestaan ten behoeve van:

- de volksgezondheid;
- het wetenschappelijk onderzoek;
- het onderwijs;
- de herbevolking of de herintroductie van deze soorten.

---

[95] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 299- 303.
[96] Art. 12, Wet mariene milieu.

De Koning werkt een procedure uit voor het aanvragen en toekennen van de afwijkingen. De aanvraag dient gemotiveerd te zijn en het toekennen van een afwijking kan slechts gebeuren na gunstig wetenschappelijk advies van wetenschappelijke instellingen met expertise inzake natuurbehoud. De beperkende uitzonderingsmogelijkheden zijn erop gericht te vermijden dat, alhoewel soorten beschermd zijn, zij toch om bijvoorbeeld economische motieven onder uitzonderingsregels zouden vallen. Niettemin kunnen uitzonderingen noodzakelijk blijven. Zo is het bijvoorbeeld nodig om gestrande zeezoogdieren of zeevogels of gewonde dieren te vervoeren met het oog op de overbrenging naar een opvangcentrum. Ook het heruitzetten na verzorging (b.v. van zeehonden verzorgd in het Sea Life Center) moet mogelijk blijven. De Koning moet deze uitzonderingsmogelijkheden voorzien in een besluit. Daarbij kan het nuttig zijn dat bij het vastleggen van de procedure voor de uitzonderingen er een algemene uitzondering wordt voorzien voor onder meer het ophalen, verzorgen van gewonde of dode dieren door de bevoegde instellingen. Daarbij is het wenselijk dat een eenvoudige meldingsplicht is voorzien, zonder dat een zware procedure moet worden doorlopen. Daarnaast kan het ook nodig zijn om een meer strikte procedure voor individuele gevallen uit te werken (b.v. in het geval van een ziekte van een bepaalde soort, waarbij het noodzakelijk kan zijn bepaalde dieren te doden).

De uitzonderingen die worden voorzien door art. 10, § 2 van de wet zijn beperkter dan deze voorzien in het internationaal recht, zoals de Habitatrichtlijn[97]. Alhoewel het ongetwijfeld positief is dat er wordt uitgegaan van een principieel strikte bescherming in de wet, kunnen de beperkte uitzonderingsmogelijkheden in de wet toch voor moeilijkheden zorgen. Zo kan het zijn dat een beschermde soort op een gegeven moment schadelijk wordt voor andere beschermde soorten of habitats. Het kan dan wenselijk zijn om met het oog op de bescherming van deze soorten en habitats, tijdelijke en beperkte maatregelen te nemen inzake het beheer van de "*schadelijke*" soort. Deze uitzonderingsmogelijkheid wordt ook voorzien in de Habitatrichtlijn (afwijking in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats[98]). Het is dan ook wenselijk om de uitzonderingsmogelijkheden in de wet uit te breiden, weliswaar onder de voorwaarde dat de uitzonderingsmogelijkheden niet kunnen worden gebruikt als achterpoortjes om de strikte verbodsbepalingen te omzeilen. Als voorbeeld kan hier worden verwezen naar de bescherming van de gewone zeehond. Alhoewel er nog geen beschermingslijst op grond van art. 10, § 1 werd opgesteld, lijkt het wenselijk dat deze soort wordt opgenomen als te beschermen soort. Deze soort wordt echter, in het bijzonder door vissers, vaak als een schadelijke soort voor de commerciële visbestanden aanzien. Het uitbreiden van de uitzonderingsmogelijkheden in de wet mag geen vrijgeleide worden om af te wijken van de verbodsbepalingen omwille van vermeende schadelijke effecten van deze soort.

Alhoewel ook art. 12 van de wet een verbodsbepaling inhoudt (de jacht op vogels en zeezoogdieren is verboden), wordt hiervoor geen uitzondering voorzien. Het lijkt echter evident dat, indien maatregelen worden genomen ten behoeve van bijvoorbeeld verzorging en herintroductie, deze niet vallen onder de kwalificatie van "jacht" en dus toegelaten zijn. Indien deze soorten ook voorkomen op de lijst van art. 10, § 1, dan moeten de voorwaarden van art. 10, § 2 worden gevolgd.

3.2. VERBODSBEPALINGEN OP HET LAND

In het Vlaamse Gewest zijn er geen specifieke uitvoeringsbesluiten bij verdragen of richtlijnen voor de bescherming van soorten. De bescherming van soorten zit vervat in de wetgeving op de beschermde dieren en planten, en de wetgeving inzake de vogelbescherming.

---

[97] Cf. art. 16, Habitatrichtlijn.
[98] Art. 16, § 1, a, Habitatrichtlijn.

De huidige basis voor het nemen van soortenbeschermingsmaatregelen is vervat in het Decreet natuurbehoud: daarin wordt expliciet vermeld dat de Vlaamse regering maatregelen kan nemen om het in bezit houden, vangen, doden, verzamelen, wegnemen of vernielen, het in de handel brengen, het te koop aanbieden of te koop vragen, het vervoeren, en het in- of uitvoeren van organismen of van gemakkelijk herkenbare delen of producten van die organismen te regelen en te verbieden[99]. Een *gebiedsgerichte soortenbeschermingsbepaling* zit vervat in art. 35, 5° van het Decreet natuurbehoud: binnen de natuurreservaten is het verboden dieren te doden, te jagen of te vangen en op welke wijze ook hun jongen, eieren, nesten of schuilplaatsen te storen of te vernietigen.

Als uitvoeringswetgeving bij de Habitatrichtlijn voldoet deze wetgeving echter niet. Volgens het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie inzake de niet-nakoming van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn, voldoet het decreet niet aan een correcte omzetting van art. 12, §1 van de Habitatrichtlijn, aangezien noch het opzettelijk vangen of doden van beschermde specimens[100], noch het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur[101], noch het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen[102] wordt verboden. De bescherming van art. 35, 5° is ook minder ruim dan deze van art. 12 van de Habitatrichtlijn: de termen *nesten* en *schuilplaatsen* zijn minder ruim dan *voortplantingsplaatsen* en *rustplaatsen*, waarvan sprake in de Habitatrichtlijn. Er is geen garantie dat de verbodsbepalingen van toepassing zijn op alle levensfasen van de betrokken dieren, conform art. 12, § 3 van de Habitatrichtlijn. Er is geen omzetting van art. 12, § 2 van de richtlijn (dat slaat op het verbod op het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen enz.)[103]. Ook de gebiedsgerichte beschermingsbepaling ten aanzien van planten in de natuurreservaten van art. 35, 6° voldoet niet aan de verplichtingen van de richtlijn aangezien het opzettelijk verzamelen van planten niet wordt verboden, alhoewel dit wordt voorzien in art. 13, § 1, a van de richtlijn[104].

De soortenbeschermingsmaatregelen in het Vlaamse Gewest zitten vervat in enkele besluiten, die werden genomen in uitvoering van de Wet op het Natuurbehoud van 12 juli 1973. Het *KB van 16 februari 1976 houdende maatregelen ter bescherming van bepaalde in het wild groeiende plantensoorten* beschermt enkele inheemse plantensoorten. De soorten van Bijlage A zijn integraal beschermd. Daarvoor geldt een verbod om planten of plantendelen te plukken, te verplanten, te beschadigen of te vernielen, behalve in tuinen, akkers en parken; onder welke vorm ook in de handel te brengen, onder kosteloze of bezwarende titel af te staan of te vervoeren, zowel in verse als in gedroogde toestand[105]. In deze lijst komen verschillende orchideeënsoorten voor en nog andere voor de kust belangrijke soorten, zoals Blauwe zeedistel en Parnassia. Minder strikte beschermingsbepalingen gelden voor de planten genoemd in de bijlagen B en C van het besluit. Volgens het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie inzake de omzetting van de Habitatrichtlijn, voldoet dit besluit niet aan de verplichtingen van art. 13 van de richtlijn. Geen één van de drie beschermingsstelsels van het KB stemt exact overeen met de eisen van de richtlijn[106].

Voor de bescherming van diersoorten werd in uitvoering van de bepalingen van de Wet op het natuurbehoud het *KB van 22 september 1980 uitgevaardigd ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming.* De diersoorten

[99] Art. 51, § 2, Decreet natuurbehoud.
[100] Art. 12, § 1, a, Habitatrichtlijn.
[101] Art. 12, § 1, c, Habitatrichtlijn.
[102] Art. 12, § 1, d, Habitatrichtlijn.
[103] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 260 - 264.
[104] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 328 - 330.
[105] Art. 2, KB beschermde plantensoorten.
[106] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 307 - 322.

die vermeld worden in de bijlage bij het besluit genieten in het Vlaamse Gewest een volledige bescherming. Het is te allen tijde en om het even waar verboden:

- deze diersoorten te bejagen, te vangen om ze in gevangenschap te houden, in gevangenschap te houden of te doden, ongeacht hun ontwikkelingsstadium;
- de woon- of schuilplaatsen van deze diersoorten te beschadigen of met opzet te verstoren;
- deze diersoorten, levend of dood, onder welke vorm ook te vervoeren, te verhandelen, kosteloos of tegen betaling af te staan[107].

Ook dit besluit heeft, volgens de Europese Commissie, de Habitatrichtlijn niet op een correcte manier omgezet. Zo wordt art. 12, §1, b en c van de richtlijn niet omgezet en wordt art. 12, § 1, d foutief omgezet. Art. 12, § 1, b gaat over het opzettelijk verstoren van de *soorten*. In het KB is dit echter beperkt tot de verstoring van *woon- of schuilplaatsen*. Art. 12, § 1, c verbiedt het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur. Dit ontbreekt in het KB van 1980. In art. 12, § 1, d van de richtlijn gaat het over de beschadiging of de vernieling van de *voortplantings- en rustplaatsen*. In het KB is sprake van *woon- of schuilplaatsen* en gaat het over het *beschadigen en opzettelijk verstoren*. Art. 12, § 2 van de richtlijn wordt niet correct en volledig omgezet[108]. In art. 12, § 2 is immers ook sprake van in bezit hebben, ruilen, het te koop of in ruil aanbieden.

Afwijkingen op de verbodsbepalingen van het KB beschermde diersoorten kunnen worden verleend wanneer het gaat om duidelijk wetenschappelijke of educatieve motieven die terdege worden verantwoord of wanneer maatregelen van algemeen of plaatselijk belang noodzakelijk zijn[109]. Volgens het advies van de Europese Commissie is deze uitzonderingsbepaling niet conform art. 16 van de Habitatrichtlijn. Er wordt immers niet vermeld dat dergelijke afwijkingen uitsluitend mogen worden toegestaan wanneer er geen bevredigende alternatieven bestaan en voor zover zij geen afbreuk doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Ook het algemeen of plaatselijk belang waarvan sprake in het besluit, is niet in overeenstemming met de richtlijn, want is ruimer dan de *dwingende redenen van groot openbaar belang*, bedoeld in art. 16 van de Habitatrichtlijn[110].

In de bijlage bij het KB van 22 september 1980 zijn de tuimelaar (*Tursiops truncatus*) en bruinvis (*Phocoena phocoena*) opgenomen. Dit heeft voor gevolg dat deze soorten volledige bescherming genieten in het Vlaamse Gewest. Bij Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 werd de bijlage van het KB aangevuld[111]. Door dit besluit genieten nu ook de gewone zeehond (*Phoca vitulina*) en de grijze zeehond (*Halichoerus grypus*) volledige bescherming in het Vlaamse Gewest. Dit besluit werd genomen overwegende dat de Eerste Beschikking M(87)2 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 23 juni 1987 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming zo spoedig mogelijk van toepassing moet zijn in het Vlaamse Gewest. De bescherming van de zeehonden maakte vroeger deel uit van de jachtwetgeving. Door het KB van 10 juli 1972 tot wijziging van de Jachtwet[112] werd in de Jachtwet een art. 1bis ingevoerd waarin de tot het jachtwild behorende soorten werden genoemd. Bij de categorie overig wild werden de zeehonden (gewone zeehond en grijze zeehond) opgenomen. Door dit besluit werd uitvoering gegeven aan de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de

[107] Art. 1, KB beschermde diersoorten.
[108] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 254 - 259.
[109] Art. 5, KB beschermde diersoorten.
[110] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 393 - 396.
[111] B.Vl.Ex. van 4 november 1987 tot wijziging van het KB van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, *BS* 28 november 1987.
[112] KB van 10 juli 1972 tot wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882, *BS* 12 juli 1972.

vogelbescherming van 10 juni 1970, in het bijzonder aan art. 2 van deze overeenkomst waarin het wild wordt onderverdeeld in vier categorieën (grof wild, klein wild, waterwild en overig wild). Door de bindende Eerste beschikking M (87)2 van het Comité van Ministers van de Benelux worden de zeehonden echter uit de categorie overig wild gehaald. In uitvoering van deze beschikking werd het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 genomen.

De andere mariene zeezoogdieren, die weliswaar niet worden gerekend tot de inheemse fauna maar waarvan sommige soorten toch geregeld tot voor onze kust voorkomen (zoals b.v. de witsnuitdolfijn), vallen dus niet onder de bescherming van het KB. Een aantal van deze soorten is ook opgenomen in het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern. In de Habitatrichtlijn worden in Bijlage IV, a alle *Cetacea*-soorten opgenomen, die onder de strikte bescherming vallen van art. 12. Het Vlaamse Gewest komt daardoor zijn internationale verplichtingen niet na[113]. Dit wordt ook bevestigd in het met redenen omkleed advies inzake de Habitatrichtlijn voor wat het verbod op het in bezit hebben en vervoeren van de beschermde soorten van Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn betreft: geen enkele in het Vlaamse Gewest geldende bepaling waarborgt dat verbodsbepalingen van art. 12, § 2 van toepassing zijn op de niet-inheemse, in Bijlage IV van de richtlijn genoemde soorten[114].

De genoemde besluiten zijn bovendien van toepassing in het Vlaamse Gewest, en gelden dus niet voorbij de laagwaterlijn, waardoor de bescherming niet geldt in de territoriale zee en de andere mariene gebieden. Deze bescherming in het mariene milieu dient te gebeuren op basis van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Niettemin is het van belang om ook voor andere soorten, zoals voor andere *Cetacea*-soorten een strikte bescherming te voorzien, waarbij een verbod geldt op doden en vangen in het Vlaamse Gewest. Dit is van belang voor de bescherming van deze soorten landinwaarts voorbij de laagwaterlijn (in de interne wateren).

De vogelbeschermingswetgeving in Vlaanderen vindt zijn grondslag in de jachtwetgeving[115], waarvan het een afzonderlijke regeling uitmaakt. Het belangrijkste besluit voor het Vlaamse Gewest is het *KB van 9 september 1981 betreffende de vogelbescherming*[116]. Het KB is van toepassing op alle vogels behorende tot één van de op het Europese grondgebied van de EG-lidstaten in het wild voorkomende vogelsoorten. Daarin worden alle ondersoorten, rassen of variëteiten van deze vogelsoorten begrepen, ongeacht of de vogels levend, dood of

---

[113] Zie ook MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 640-642 (1997); VAN HOORICK, G., *o.c.*, 591 (2000).

[114] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 272.

[115] Cf. art. 31 en 34, Jachtdecreet; art. 31 luidt: "*De koning kan alle maatregelen treffen die hij nuttig acht voor de bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten andere dan deze vermeld in artikel 1 bis van deze wet, evenals van hun eieren, zelfs uitgeblazen, en van hun jongen. Deze maatregelen kunnen zowel op levende als op dode of geprepareerde vogels betrekking hebben. (...).*"

[116] KB van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, *BS* 31 oktober 1981; gewijzigd door het KB van 16 december 1981, *BS* 12 januari 1982; het B.Vl.Ex. van 20 november 1985, *BS* 31 december 1985; het B.VL.Ex. van 23 december 1986, *BS* 17 januari 1987; het B.Vl.Ex. van 4 november 1987, *BS* 28 november 1987; het B.Vl.Ex. van 14 december 1988, *BS* 20 juli 1989; het B.Vl.Ex. van 7 januari 1992 tot wijziging van het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest en tot wijziging van het M.B. van 14 september 1981 waarbij het houden van vogels en een tijdelijke bevoorrading in vogels wordt toegestaan in toepassing van de bepalingen van het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, *BS* 2 juli 1992; het B.Vl.Reg. van 24 mei 1995, *BS* 5 augustus 1995. Het wijzigingsbesluit van 4 november 1987 kwam er na een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 8 juli 1987 (zaak 247/85) wegens niet-uitvoering door België van de EG-Vogelrichtlijn. De wijziging van 24 mei 1995 werd genomen doordat het B.Vl. Ex. van 14 december 1988 tot wijziging van het KB van 9 september 1981 en tot wijziging van het MB van 14 september 1981 waarbij het houden van vogels in het Vlaamse Gewest en een tijdelijke bevoorrading van vogels toegelaten wordt, werd vernietigd bij arrest van de Raad van State (arrest nr. 51.061) van 9 januari 1995. Voor een analyse van de vogelbeschermingswetgeving in het Vlaamse Gewest, zie onder meer VAN HOORICK, G., "De vogelbeschermingswetgeving in het Vlaamse Gewest" in JADOT, B. (Ed.), m.m.v. VAN PELT, P., *Het natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen , Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 247-300.

opgezet zijn[117]. De in art. 3 van het Jachtdecreet bedoelde soorten die als wild zijn gerangschikt, vallen niet onder toepassing van het KB. Nochtans zijn de beschermingsvoorschriften van de Vogelrichtlijn van toepassing op *alle* soorten, en dus ook op de soorten waarvoor een beperkte jacht is toegelaten. De jachtreglementering zou moeten gelden als uitzondering op de beschermingsvoorschriften en niet omgekeerd zoals nu het geval is, waarbij het waterwild wordt uitgesloten van de vogelbeschermingswetgeving[118].

De verbodsbepalingen zitten vervat in art. 3 en 5 van het KB:

- Het is te allen tijde en om het even waar verboden de vogels bedoeld in art. 1 van het KB, evenals hun eieren, jongen en pluimen, te vangen, te doden of te verdelgen, te vervoeren, door te voeren en, zelfs tijdelijk, in- of uit te voeren behalve in het KB vermelde afwijkingen. Het is eveneens verboden nesten van de bedoelde vogels weg te nemen of te vernietigen. Het is tevens verboden volwassen vogels op of nabij hun nest te fotograferen of te filmen en te pogen dit te doen, uitgezonderd bij nesten die zich op een bewoond erf bevinden[119]. Er zijn echter talloze inbreuken op deze verbodsbepalingen[120].
- Het is tevens verboden de vogels bedoeld in art. 1 van het KB, hun eieren, jongen en pluimen, onder zich te hebben, te koop voorhanden te hebben, te kopen, te verkopen, te koop te stellen of te vragen en te leveren, behalve in de art. 6 bepaalde afwijkingen[121].

De in strijd met dit besluit gebruikte tuigen of middelen worden in beslag genomen. De gevangen genomen vogels worden onmiddellijk vrijgelaten en de dode vogels worden vernietigd[122].

In het KB zijn diverse uitzonderingsmogelijkheden op de verbodsbepalingen voorzien:

- Art. 4 van het KB (zoals gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987) bevat een aantal afwijkingen op de bepalingen van art. 3 (b.v. voor huismussen en spreeuwen).
- Voor de soorten die vermeld staan in de Bijlagen 1, 2 en 3 bestaan er afwijkingen op de bepalingen van art. 3 en 5 (onder bepaalde voorwaarden mogen deze soorten worden vervoerd, verhandeld of geruild) (art. 6 en 7). De soorten die worden genoemd in Bijlage 4 bij het besluit mogen in gevangenschap worden gehouden en gekweekt[123].
- De Minister kan tijdelijk afwijken van de bepalingen van het KB indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en om één van de volgende redenen: in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, ter bescherming van flora en fauna; in het belang van het onderzoek en onderwijs; teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan. De Minister kan tevens tijdelijk verdergaande maatregelen treffen[124]. Deze uitzonderingsregeling is grotendeels correct als omzetting van de Vogelrichtlijn. De uitvoering van de uitzonderingsregeling heeft echter al geleid tot afwijkingen en uitzonderingen die niet conform het internationaal recht zijn[125].

De vogelbeschermingswetgeving is uiteraard enkel van toepassing op het land en strekt zich niet uit tot de mariene rechtsgebieden, aangezien het toepassingsgebied beperkt is tot het

---

[117] Art. 1, zoals gewijzigd door het B.Vl.Ex. van 20 november 1985.
[118] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 587-588 (2000).
[119] Art. 3, KB vogelbescherming.
[120] Zie hierover VAN HOORICK, G., *o.c.*, 612 (2000).
[121] Art. 5, KB vogelbescherming.
[122] Art. 10, KB vogelbescherming.
[123] Art. 7 bis, KB vogelbescherming. Art. 7 bis en Bijlage 4 werden in het KB van 1981 ingelast door het B.Vl.Ex. van 7 januari 1992.
[124] Art. 8, KB vogelbescherming.
[125] Zie VAN HOORICK, G., *o.c.*, 617-626 (2000).

Vlaamse Gewest. Toch is deze wetgeving van belang aangezien veel vogelsoorten die voorkomen aan onze kust of op de Noordzee hun broedgebieden hebben in de kustzone.

Zowel voor vogelsoorten, als voor andere soorten ontbreekt enige afstemming tussen de Vlaamse soortenbeschermingswetgeving en de federale wetgeving. Vooral voor die soorten die voorkomen op zowel het landgedeelte van de kustzone als in het mariene gedeelte, is het van belang dat er een zekere eenvormigheid in het beschermingsstelsel bestaat. Zoniet, kan dit leiden tot de situatie dat een soort wel wordt beschermd in het ene gedeelte van de kustzone, maar eenmaal voorbij de laagwaterlijn, niet langer is beschermd. Deze situatie doet zich momenteel al voor. Bepaalde soorten (zoals de gewone zeehond, de tuimelaar enz.) zijn al beschermd onder de Vlaamse wetgeving, maar zijn nog niet beschermd door de federale wetgeving (met uitzondering op het jachtverbod).

III. BEPERKING VAN EXPLOITATIE VAN SOORTEN

1. OMSCHRIJVING

De eigenlijke exploitatiewetgeving is niet gericht op het behoud van de biodiversiteit maar wel op de instandhouding van een economische activiteit[126]. Tot de eigenlijke exploitatieverdragen behoren de visserijverdragen (b.v. het Verdrag van 18 november 1980 inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan[127]). De meeste van deze verdragen hebben veel van hun functie verloren door het instellen van de EEZ. De verdragen blijven echter belangrijk voor soorten die worden gevangen in de volle zee, zoals tonijn. Voor de Europese Unie geldt ook het gemeenschappelijk visserijbeleid. Ook het internationaal Walvisvaartverdrag blijft zijn belang behouden aangezien dit zich uitstrekt over alle gebieden waar walvisvaart kan plaatsvinden (zowel in interne wateren, territoriale zee, EEZ als volle zee). Kenmerkend voor de exploitatieverdragen is het instellen van een commissie (visserijcommissies, de IWC). Deze commissies hebben doorgaan uitgebreide bevoegdheden, zoals het nemen van beheersmaatregelen (het instellen van gesloten gebieden, het opleggen van vangstbeperkingen enz.). Sommige van deze exploitatieverdragen voorzien ook inspectiemechanismen.

Naast de eigenlijke exploitatiewetgeving, omvat de meeste natuurbehoudswetgeving veelal bepalingen ten aanzien van soorten die weliswaar worden beschermd, maar die nog kunnen worden geëxploiteerd of beheerd.

Het onderscheid tussen het natuurbehoud en de exploitatiewetgeving wordt steeds vager. Natuurbehoudsverdragen bevatten ook maatregelen inzake exploitatie. De exploitatiemechanismen zoals het Walvisvaartverdrag zijn geleidelijk aan geëvolueerd naar een behoudsmechanisme. Ook in het visserijbeheer wordt hoe langer hoe meer de behoudscomponent ingelast. Dit blijkt al uit de bepalingen in het Zeerechtverdrag over het behoud en het gebruik van de levende rijkdommen van de zee[128]. Dit blijkt voorts uit het toepassen van het voorzorgsbeginsel in het visserijbeheer. *Voorbeelden van deze meer behoudsgerichte benadering in het visserijbeheer zijn het Verdrag inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten*[129] *en de Code van verantwoorde visserij*[130]. De code is een vrijwillig document en is dus niet wettelijk bindend. Niettemin worden er bepalingen in opgenomen die zijn gebaseerd op regels van internationaal recht (zoals vastgelegd in het Zeerechtverdrag). Bovendien maakt het Verdrag inzake de naleving van behoudsmaatregelen voor de visserij op volle zee integraal deel uit van de code. Ondanks het feit dat dit een vrijwillig instrument is, wordt het belang ervan benadrukt. Moore erkent drie redenen voor het belang van de code: de systematische benadering van het visserijbeheer, waarbij alle aspecten van dit beheer aan bod komen; het benadrukken van het belang van het voorzorgsbeginsel en tenslotte het dynamische karakter van de code (de naleving ervan zal worden opgevolgd door rapportering en de mogelijkheid tot aanpassing en actualisering van de code)[131].

---

[126] Zie hierover ook DE KLEMM, C., *o.c.*, 450-452 (1999).
[127] Verdrag inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, Londen, 18 november 1980, in *PB L* 227, 12 augustus 1981; zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 678-679 (1997).
[128] Zie hoofdstuk 10.
[129] Zie hierover HAYASHI, M., "The Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 55-83.
[130] Zie hierover MOORE, G., "The Code of Conduct for Responsible Fisheries" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 85-105.
[131] MOORE, G., *o.c.*, 94-95 (1999).

In dit proefschrift wordt er niet voor geopteerd om de eigenlijke exploitatiewetgeving te behandelen. Dit vormt stof genoeg voor een studie op zich. *De hierna besproken maatregelen zijn dan ook gerelateerd aan de algemene natuurbehoudswetgeving en aan de wetgeving inzake beheer van zeezoogdieren waarbij een duidelijke natuurbehoudscomponent aanwezig is.* Alhoewel de visserijreglementering niet als dusdanig wordt behandeld, wordt hier wel het indirecte belang van de visserijreglementering voor het behoud van het mariene milieu erkend. Maatregelen om de economische sector te regelen, hebben immers een indirecte impact op het behoud van de visstapels (zoals het regelen van de capaciteit van de vissersvloot, de controlemaatregelen). Deze moeten de onderliggende problemen van de visserijcrisis aanpakken (overkapitalisatie van de vissersvloot, gebrek aan efficiënte controlemechanismen, verstoring door subsidieregelingen, druk door handelsmechanismen)[132]. Ook nieuwe initiatieven, zoals certificatie voor een duurzame visserij, horen hierin thuis. Een dergelijk systeem van certificering, te vergelijken met de certificering voor duurzaam bosbeheer, wordt toegepast door de Marine Stewardship Council, in samenwerking met WWF[133].

De exploitatiebeperkingen kunnen verschillende maatregelen inhouden. Dit kan gaan over:

- het beperken in de tijd door het instellen van open en gesloten seizoenen;
- het beperken in een gebied door het instellen van open en gesloten gebieden[134];
- beperkingen op het aantal personen die worden toegelaten om natuurlijke rijkdommen te exploiteren door bijvoorbeeld het instellen van een vergunning, of door het beperken van de tonnage (in de visserijvloot) of van het aantal schepen;
- beperkingen opgelegd inzake de geëxploiteerde dieren door het opleggen van een verbod op bijvoorbeeld jonge exemplaren of vrouwelijke exemplaren (vergezeld van hun jongen);
- beperkingen op de jacht of visserijmethodes.

In het geval exploitatie wordt toegelaten, is het van belang te weten hoeveel er mag worden geëxploiteerd zonder het voortbestaan van een soort of populatie in gevaar te brengen. Daarvoor werd het concept uitgewerkt van de *maximale duurzame opbrengst* (*maximum sustainable yield*) of de *optimale duurzame opbrengst* (*optimum sustainable yield*). In dit laatste concept wordt bij het vaststellen van de exploitatiegrens ook rekening gehouden met de effecten van exploitatie op andere soorten en op het ecosysteem. Daardoor worden de grenzen van de exploitatie lager gehouden. Dit concept werd onder meer ingevoerd in het Zeerechtverdrag van 1982. Problemen bij het vaststellen van exploitatiegrenzen is dat deze, onder druk van de economische sectoren, doorgaans te hoog worden gelegd, waardoor er toch teveel specimens aan de populatie wordt onttrokken. Ook de naleving ervan stelt doorgaans veel problemen. Bovendien is de methode van het vaststellen van de optimale duurzame opbrengst vrijwel uitsluitend gebruikt voor mariene (commerciële) soorten. Voor andere soorten zijn de beperkingen op de vangst doorgaans niet gebaseerd op wetenschappelijke gegevens[135].

2. BEPERKING VAN EXPLOITATIE IN HET INTERNATIONAAL RECHT

2.1. BEPERKING VAN EXPLOITATIE OP ZEE

Aangezien de belangrijkste wetgeving inzake de beperking van exploitatie in zee handelt over zeezoogdieren, wordt hieraan een apart luik gewijd. Nadien wordt ook de wetgeving voor de Noordzee en de andere mariene regio's bekeken.

---

[132] Zie DE FONTAUBERT, A., DOWNES, D. en AGARDY, T., *o.c.*, 21-22 (1996).
[133] Zie de website http://www.panda.or...urces/publications/water/camp.htm.
[134] Zie ook in hoofdstuk 9 over gebiedsbescherming.
[135] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 95 (1993).

2.1.1. BEPERKING VAN EXPLOITATIE VAN ZEEZOOGDIEREN

2.1.1.1. ZEERECHTVERDRAG

Het Zeerechtverdrag van 1982 bevat een expliciete bepaling over de beperking van de exploitatie van zeezoogdieren[136]. Art. 65 handelt over zeezoogdieren in de exclusieve economische zone. Dit artikel laat aan de kuststaat of een bevoegde internationale organisatie toe strengere maatregelen te nemen en de exploitatie van zeezoogdieren te verbieden, te beperken of strenger te regelen dan bepaald in het verdrag. De staten dienen samen te werken met het oog op het behoud van zeezoogdieren en wat walvisachtigen betreft in het bijzonder via de desbetreffende internationale organisaties te streven naar het behoud, het beheer en het onderzoek ervan. Onder deze internationale organisatie wordt de Internationale Walvisvaartcommissie begrepen[137], alhoewel sommige staten ervan uitgaan dat de verwijzing naar *internationale organisaties* in art. 65 niet is beperkt tot de IWC[138]. Door deze bepalingen vallen de zeezoogdieren niet onder de vereiste van een optimale vangst en wordt zelfs toegelaten dat kuststaten in hun EEZ een volledig moratorium instellen op de walvisvangst. Art. 65 is eveneens van toepassing op het behoud en het beheer van zeezoogdieren in de volle zee[139].

2.1.1.2. BEPERKING VAN EXPLOITATIE VAN WALVISACHTIGEN

2.1.1.2.1. WALVISVAARTVERDRAG

Het belangrijkste internationale verdrag voor het regelen van de exploitatie van walvissen is het Walvisvaartverdrag van 1946[140]. Het Walvisvaartverdrag is van toepassing op fabrieksschepen voor de walvisvaart, evenals op fabrieken aan land en op walvisvaarders die onder rechtsbevoegdheid vallen van één van de verdragspartijen[141]. Het verdrag bevat geen definitie van walvissen. Tot zover is het verdrag alleen toegepast voor de baleinwalvissen en potvissen. De vangst van de meeste kleine walvisachtigen werd nog niet behandeld door de IWC[142].

Het Schema (Schedule) dat aan het verdrag is gehecht omvatten de eigenlijke regelen met betrekking tot de walvisvaart. De Commissie kan de bepalingen van het schema amenderen door maatregelen te nemen met betrekking tot het behoud en gebruik van walvissen. Deze maatregelen hebben betrekking op:

- de bepaling van beschermde en niet-beschermde soorten;
- het aanduiden van de open en gesloten seizoenen;
- het aanduiden van open en gesloten gebieden met inbegrip van het aanduiden van reservaatgebieden;
- de beperking van de grootte van elke soort, tijdstip, methoden en intensiteit van de walvisvaart, met inbegrip van de maximale vangst in een seizoen;
- types en specificaties van de vangstmethodes die mogen worden aangewend;
- methoden van metingen, vangstopgave en andere statistische en biologische gegevens en methodes van inspectie[143].

Op grond van dit artikel wordt de commerciële vangst geregeld[144]. Voorts werd in 1974 een internationaal inspectiesysteem uitgewerkt: dit bestaat uit het uitwisselen van internationale

---

[136] Zie hierover MAFFEI, C., *o.c.*, 208-215 (1996).
[137] Zie infra 2.1.1.2.1.
[138] MAFFEI, C., *o.c.*, 212 (1996).
[139] Art. 120, Zeerechtverdrag.
[140] Zie supra hoofdstuk 6.
[141] Art. I, § 2, Walvisvaartverdrag.
[142] Zie ook verder infra.
[143] Art. V, § 1, Walvisvaartverdrag.

waarnemers tussen partijen die daartoe een overeenkomst hebben gesloten[145]. Nog op grond van dit artikel, werden door de IWC ook twee reservaten ingesteld, het walvisreservaat in de Indische Oceaan (Indian Ocean Sanctuary) en het walvisreservaat in Antarctica (Southern Ocean Sanctuary)[146]. Naast de commerciële walvisvangst behouden staten het recht om een vergunning te geven voor het doden van walvissen voor wetenschappelijke doeleinden[147]. Dergelijke walvisvangst gebeurt nog door Japan[148]. Alhoewel het verdrag hierin niet expliciet voorziet, worden in het Schema ook telkens bepalingen aangenomen inzake de *aboriginal* walvisvangst[149].

De amendementen aan het Schema zijn bindend voor de lidstaten, negentig dagen na de kennisgeving van het amendement aan de lidstaten. Het amendement zal echter niet bindend zijn voor lidstaten die bezwaar hebben gemaakt tegen het amendement[150]. De IWC kan ook (niet-bindende) aanbevelingen richten aan de lidstaten over walvissen of de walvisvaart[151].

2.1.1.2.2. Evolutie van het beheer onder het Walvisvaartverdrag

Het Schema bij het Walvisvaartverdrag zoals het oorspronkelijk was opgesteld, beschermde slechts twee soorten walvissen, waarvoor zelfs nog een zekere exploitatie was toegelaten. De quota werden bepaald op basis van de zogenaamde *blue whale unit*, waarin geen rekening werd gehouden met individuele soorten. Er werden geen beperkingen opgelegd inzake vangstmethoden. De quota die werden vastgelegd door de Commissie waren te hoog waardoor een verdere bedreiging van de meeste soorten niet kon worden vermeden[152]. Het Schema is sindsdien echter grondig veranderd.

Op de 26ste vergadering van de IWC in 1975 wordt een nieuwe beheersprocedure ingevoerd. In het Schema bij het Walvisvaartverdrag worden de walvissoorten ingedeeld in verschillende stapels[153] en worden de quota vastgesteld voor elke stapel. Elke stapel wordt aangeduid hetzij als initiële beheersstapel, duurzame beheersstapel of beschermde stapel[154]. Voor deze laatste is commerciële vangst verboden, voor de twee andere moet de exploitatie duurzaam verlopen[155]. In het Schema wordt voorts het gebruik van de *cold-grenade* harpoen verboden[156].

Op haar 34e jaarlijkse vergadering in 1982 besloot de IWC om een zero quota in te stellen voor alle commerciële walvisvaart vanaf het 1986-kustzone- en het 1985-1986-pelagisch seizoen[157]. Het moratorium wordt echter niet gezien als een definitieve stap. Het bestuderen van de effecten van het moratorium en het herzien van de beheersprocedure, moet de IWC toelaten te beslissen of het instellen van zero quota wetenschappelijk te verantwoorden is. Tegen 1990 diende de IWC een beoordeling te maken van de effecten van het moratorium op de walvisstapels en de wijziging van deze bepaling in overweging te nemen, evenals het

---

[144] Zie infra 2.1.1.2.2.
[145] Zie BIRNIE, P., "The Conservation and Management of Marine Mammals and Anadromous and Catadromous Species" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (357-393), 364-365.
[146] Cf. art. 7a en 7b van het Schema bij het Walvisvaartverdrag.
[147] Art. VIII, Walvisvaartverdrag.
[148] Zie infra 2.1.1.2.2.
[149] Zie hierover BIRNIE, P., *o.c.*, 493-496 (1997).
[150] Art. V, § 3, Walvisvaartverdrag.
[151] Art. VI, Walvisvaartverdrag.
[152] Zie hierover VOGLER, J., *o.c.*, 53 (2000).
[153] Cf. par. 10, Schema.
[154] Cf. tabellen 1, 2, 3, Schema.
[155] Zie hierover GAMBELL, R., "Whale Conservation. Role of the International Whaling Commission", *MP* 301-310 (1977).
[156] Par. 6, Schema.
[157] Zie over het moratorium op de walvisvangst: HOLT, S., "Whale Mining, Whale Saving", *MP* 192-213 (1985).

bepalen van andere vangstbeperkingen[158]. In 1990 werd beslist om het moratorium op de walvisvangst voorlopig te handhaven[159].

Alvorens over te gaan tot het opnieuw instellen van vangstquota, moet de IWC een algemene beheersprocedure voor de vangst uitwerken. Een nieuw beheerssysteem werd voorgelegd aan de IWC-conferentie van mei 1991[160]. Op de jaarlijkse vergadering in 1992 werden door de IWC de specificaties ontwikkeld door het Wetenschappelijk Comité voor de berekening van vangstlimieten binnen de voorgestelde herziene beheersprocedures voor baleinwalvissen[161]. Vooraleer dit kon worden aanvaard als deel van een volledig herzien beheersschema, dienden nog een aantal aspecten te worden opgelost (onder meer de ontwikkeling van minimum datastandaarden). Op de vergadering in 1993 werd door het Wetenschappelijk Comité meegedeeld dat de wetenschappelijke aspecten beëindigd waren, maar de IWC verwierp een resolutie voorgesteld door Japan en Noorwegen, waarin onder meer de finale specificaties werden bekrachtigd[162]. Op de 46ste vergadering van de IWC in mei 1994 werd een nieuwe *herziene beheersprocedure* aanvaard (*Revised Management Procedure*), waarbij de wetenschappelijke gegevens voor de ontwikkeling van een *herzien beheersschema* (*Revised Management Scheme*) voor de commerciële walvisvangst in baleinwalvissen werd aangevuld. Dit herziene beheersschema zal, eenmaal het is gefinaliseerd, onder meer de problemen aanpakken inzake het voorzien van meer effectieve controle, het stopzetten van illegale handel in walvisproducten, het onderrapporteren van vangstgegevens en de effecten van milieudegradatie[163]. Tot dusver zijn er nog enkele elementen voor het herziene beheersschema niet uitgewerkt en tot zolang blijft het moratorium van kracht. Eén van de knelpunten die nog moet worden opgelost, is het uitwerken van een inspectieprocedure[164].

Tegen het moratorium op de commerciële walvisvangst ingesteld in 1982 werd door vier staten een formeel bezwaar gemaakt: Noorwegen, de voormalige Sovjetunie, Japan en Peru. Japan en Peru hebben inmiddels hun bezwaar ingetrokken. De Sovjetunie heeft nog geen gebruik gemaakt van haar reserve tegen het moratorium[165]. In 1992 op de 44ste vergadering van de IWC, kondigde Noorwegen daarentegen aan om de commerciële walvisvangst op de dwergvinvis (*minke whale*) te hervatten en vatte de vangst opnieuw aan in 1993[166]. Door de mogelijkheid voorzien in het verdrag om reserves te maken tegen de beslissingen van de IWC, is er voor de walvisvarende landen een wettelijke mogelijkheid om te ontsnappen aan het moratorium. Het moratorium bleef tot dusver bestendigd en werd ook op de laatste bijeenkomst van de IWC in 2000 bevestigd. De reserves gemaakt door Noorwegen blijven bestaan. Er werd in 1998 een resolutie uitgevaardigd waarin aan Noorwegen werd gevraagd de vangst stop te zetten. Op de bijeenkomst in 1999 werd opnieuw naar deze resolutie verwezen.

---

[158] Art. 10, e, Schema: "*Notwithstanding the other provisions of paragraph 10, catch limits for the killing for commercial purposes of whales from all stocks for the 1986 coastal and the 1985/86 pelagic seasons and thereafter shall be zero. This provision will be kept under review, based upon the best scientific advice, and by 1990 at the latest the Commission will undertake a comprehensive assessment of the effects of this decision on whale stocks and consider modification of this provision and the establishment of other catch limits.*"

[159] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 603 (1995).

[160] INGELAERE, F., LAVRYSEN, L. en VANDEN BILCKE, C., *o.c.*, 61 (1992).

[161] ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., *o.c.*, 161 (1996); zie ook BERGESEN, H. en PARMANN, G., THOMMESSEN, Ø. (Eds.), *o.c.*, 161 (1999).

[162] BERGESEN, H. en PARMANN, G. (Eds.), *Green Globe Yearbook 1994*, New York, Oxford University Press, 1994, (344p.) 215.

[163] BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 587 (1995).

[164] Zie hierover SIMPSON, K., "The 51st Annual Meeting of the International Whaling Commission: One Minute before Midnight?", *JIWLP* (338-352) 341 (1999).

[165] STROUD, C. en SIMMONDS, M., "The Future of Commercial Whaling and the International Whaling Commission: a Strategy for the UK" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management: Review of Events in 1997 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Gloc., 1997, (109-112), 109.

[166] *WWF News* nr. 91 (1994).

Een andere zwakheid in het verdrag is de uitzonderingsmogelijkheid voor vangst omwille van wetenschappelijke doeleinden en omwille van de aboriginal walvisvangst (aboriginal subsistence whaling)[167]. Vangst van walvissen omwille van wetenschappelijk onderzoek wordt nog steeds beoefend door Japan. Japan heeft een onderzoeksprogramma lopen in Antarctica en in de noordelijke Stille Oceaan. Deze wetenschappelijke vangsten zijn echter een verborgen commerciële walvisvangst. De gedode walvissen belanden in de Japanse restaurants, waar walvisvlees als een lekkernij wordt beschouwd. Het doden van walvissen omwille van wetenschappelijk onderzoek is trouwens fel gecontesteerd. Tegenstanders gaan er van uit dat onderzoek kan gebeuren zonder daarvoor dieren te moeten doden. In 1999 werd door de IWC een resolutie aanvaard waarin Japan werd opgeroepen om geen vergunningen toe te staan voor de vangst van dwergvinvissen in het seizoen 1999/2000 in het zuidelijke walvisreservaat en de noordelijke Stille Oceaan[168]. Ook op de 52ste vergadering van de IWC ging Japan niet in op de vraag van de meerderheid van de IWC-lidstaten om de wetenschappelijke vangst stop te zetten. De verdere besluitvorming binnen de IWC kan in gevaar worden gebracht door financiële beïnvloeding van bepaalde verdragspartijen door walvisvarende staten: de financiële hulp van Japan aan bepaalde Caribische staten is bekend[169]. Dit bleek eens te meer op de 52ste vergadering waar een voorstel voor een derde walvisreservaat werd verworpen door Japan en enkele Caribische staten[170].

De IWC werd in de eerste plaats opgericht om de vangst van grote walvissen te reguleren met het oog op het ordelijke verloop van de walvisvaart. *De vangst van kleine walvissoorten (zoals dolfijnen) wordt tot dusver niet geregeld door de IWC*, met uitzondering van een aantal kleine walvissoorten, waaronder de dwergvinvis en de tuimelaar in de Noord-Atlantische Oceaan. De vrees bestaat dat, nu de grote walvissoorten worden beschermd door het stopzetten van de vangst, de kleine walvissoorten niet beschermd zijn tegen de vangst. Een voorbeeld hiervan is de vangst van grienden uitgevoerd in de Faeröer-eilanden[171]. Ook in de Middellandse Zee, de Atlantische Oceaan en de Zwarte Zee worden dolfijnen opzettelijk gevangen. Dolfijnen worden ook massaal gevangen door Japanse vissers[172]. Een eerste vraag hierbij is of de kleine walvisachtigen onder het toepassingsgebied vallen van het verdrag. Uit zowel de preambule bij het verdrag (waarin wordt gewezen op de noodzaak om *alle soorten walvissen* te beschermen), als uit de praktische werkzaamheden van de IWC blijkt dat kleine walvisachtigen onder het toepassingsgebied vallen[173], ook al wordt dit binnen de IWC nog steeds betwist.

Het Wetenschappelijk Comité van de IWC begon vanaf 1971 met de studie van de status van kleine walvisachtigen. Een subcomité voor kleine walvisachtigen werd geïnstalleerd. De verdragspartijen werden verzocht om informatie te verschaffen, niet over kleine walvissoorten als dusdanig, maar over kleinschalige walvisvangstoperaties, waarmee de vangst van bepaalde kleine walvissoorten werd bedoeld[174]. Het subcomité voor kleine walvisachtigen adviseerde dat een internationale organisatie vereist was voor het beheer van de kleine walvisachtigen. Tot nu toe is daar echter geen gevolg aan gegeven[175].

---

[167] Zie hierover SIMPSON, K., *o.c.*, 343-346 (1999); ROSE, G., "International Law and the Status of Cetaceans" in SIMMONDS, M. en HUTCHINSON, J. (Eds.), *The Conservation of Whales and Dolphins. Science and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, 1996, (23-53), 40-41; voor een overzicht van de aboriginal walvisvangst zie: Resolutions of the 51st Meeting of the International Whaling Commission, *JIWLP* (252-265) 253 (1999).

[168] IWC Resolutie 1999-3. Resolution on Whaling Under Special Permit, in *JIWLP* 258 (1999).

[169] Zie hierover VOGLER, J., *o.c.*, 52 (2000); SIMPSON, K., *o.c.*, 339(1999).

[170] Zie hoofdstuk 9.

[171] Zie hierover WILKINS, D.B., *Animal Welfare in Europe. European Legislation and Concerns*, Londen, Kluwer Law International, 1997, (423 p.), 59-60.

[172] Zie hierover WILKINS, D.B., *o.c.*, 64 (1997).

[173] Zie hierover ROSE, G., *o.c.*, 41-44 (1996).

[174] Voor een definitie van *small-type whaling* cf. par.1, c, Schema: "*"small-type whaling" means catching operations using powered vessels with mounted harpoon guns hunting exclusively for minke, bottlenose, beaked, pilot or killerwhales*; cf. informatieverplichting par. 24, d en par. 25, b, Schema; Par.27, c, Schema voorziet in een notificatieverplichting van *small-type whaling operations*.

[175] BIRNIE, P., *o.c.*, 261-262 (1990).

Ondertussen zijn er wel verschillende verdragen ontstaan die zich bezighouden met de bescherming van kleine walvisachtigen (zoals het ASCOBANS-Verdrag en het ACCOBAMS-Verdrag). Niettemin blijft binnen de IWC de aandacht verder gaan naar kleine walvisachtigen en werden reeds verschillende resoluties aangenomen over kleine walvisachtigen. Zo werd bijvoorbeeld in 1999 op de jaarlijkse vergadering een resolutie aangenomen inzake de Dall's bruinvissen, die door Japan worden geëxploiteerd in een harpoenvisserij[176]. Andere resoluties van 1992 en 1993 werden aangenomen inzake de vangst van grienden door de Faeröer-eilanden[177].

Alhoewel het Walvisvaartverdrag is geëvolueerd tot een behoudsmechanisme en het moratorium op de walvisvangst als een mijlpaal in het mariene natuurbehoud kan worden beschouwd, blijven er toch belangrijke knelpunten. Het moratorium is nog steeds niet definitief opgelegd. De mogelijkheid voor staten om reserves te maken bij de beslissingen van de IWC verzwakken uiteraard de kracht ervan. Ook de uitzonderingsmogelijkheid voor walvisvangst omwille van wetenschappelijke doeleinden blijft voor een controverse zorgen. Dit maakt dat de tegenstellingen binnen de IWC tussen walvisvarende staten en niet-walvisvarende landen nog steeds scherp is. Een voorstel van Ierland om de tegenstellingen weg te werken door een compromis, is tot dusver niet gehaald. Het Ierse voorstel komt er op neer dat de commerciële walvisvangst binnen de EEZ van Japan en Noorwegen wordt toegestaan. In ruil daarvoor moeten Japan en Noorwegen enkele verplichtingen aannemen (zoals het uitsluitend gebruiken van de walvisproducten voor consumptie in eigen land). Het Ierse voorstel wordt echter terecht bekritiseerd want het zet de deur open voor een hernieuwde walvisvangst, ook door andere landen[178].

Een ander gevaar schuilt er in dat walvisvarende landen, om te ontsnappen aan de druk van de niet-walvisvarende landen en de NGO's, uit de IWC stappen en een eigen beheersregime opstellen. Dit is gebeurd door IJsland die een eigen beheersmechanisme in het leven heeft geroepen: de North Atlantic Marine Mammal Conservation Organisation - NAMMCO, opgericht door een overeenkomst van 1992[179]. Leden hierbij zijn, naast IJsland, de Faeröer-eilanden, Groenland en Noorwegen. Tot dusver zijn door de NAMMCO nog geen behouds- of beheersmaatregelen genomen. De aandacht is tot dusver gericht op onderzoek inzake zeezoogdieren en het effect van verontreiniging op zeezoogdieren[180].

Andere staten, zoals Japan, proberen via andere fora de positie van de IWC te verzwakken, bijvoorbeeld door het voorstellen van wijzigingen aan de CITES-bijlagen[181]. Bovendien zijn er enkele staten zoals Taiwan, die nog aan commerciële walvisvangst doen, geen lid van de IWC (de zogenaamde *pirate whaling*). Deze landen zijn dus niet gebonden door de beheersmaatregelen van de IWC. Om aan de bepalingen van de IWC te ontsnappen, gaan sommige walvisvarende landen, zoals Japan hun walvisschepen hervlaggen onder Taiwanese vlag, waardoor een ontwijking van de IWC mogelijk wordt[182].

Het is de vraag of de IWC haar rol als beheersorgaan voor het beheer van walvissen zal kunnen blijven vervullen. Voor het bestendigen van het moratorium op de walvisvangst zou een wijziging van het verdrag naar een beschermingsverdrag noodzakelijk zijn. Het verdrag is nu immers een verdrag dat handelt over de walvisvangst en als doelstelling heeft deze te bestendigen. Het definitief maken van een vangstverbod en de evolutie naar een louter

---

[176] IWC-Resolutie 1999-9. Resolution on Dall's Porpoise, aangenomen op de 51ste vergadering van de verdragspartijen, 1999, in *JIWLP* 264-265 (1999).
[177] Zie hierover WILKINS, D.B., *o.c.*, 61 (1997).
[178] Zie hierover STROUD, C. en SIMMONDS, M., *o.c.*, 110-112 (1997).
[179] Agreement on Co-operation in Research, Conservation and Management of Marine Mammals in the North Atlantic, Nuuk, 9 april 1992; zie de internetsite van NAMMCO: http://www.nammco.no.
[180] Zie hierover BIRNIE, P., *o.c.*, 382-384 (1999).
[181] Zie infra afdeling IV inzake internationale handel.
[182] Zie hierover ROSE, G. en CRANE, S., *o.c.*, 174 (1993); zie ook ROSE, G., *o.c.*, 39-40 (1996).

beschermingsmechanisme is juridisch niet aanvaardbaar zonder een formele wijziging van het verdrag. Het is echter zeer de vraag of in geval van de wijziging van het verdrag, of het in het leven roepen van een nieuw verdrag, de walvisvarende landen bereid zouden zijn om dit mee te aanvaarden. Anderzijds zal een hernieuwing van de walvisvangst of een nieuw verdrag inzake de walvisvangst niet aanvaard worden door niet-walvisvarende staten. Volgens Maffei blijft de IWC, die een kwetsbaar evenwicht in stand houdt, gebaseerd op een eindeloos compromis, de enige, zij het onvolwaardige oplossing[183].

Bepaalde auteurs pleiten daarentegen voor het toelaten van een zekere walvisvangst, om te vermijden dat andere organisaties een rol gaan vervullen in het beheer van walvissen. Er wordt voor gepleit om de rol van de IWC als enige bevoegde organisatie te behouden en te versterken. Om dit haalbaar te maken, moet een zekere walvisvangst weer worden toegelaten, zij het op een duurzame wijze[184]. De stap die werd gezet door het moratorium komt hierdoor echter op de helling te staan. Uit principiële ethische overwegingen is deze oplossing minder aanvaardbaar. Ook uit overwegingen van dierenwelzijn is deze optie niet aanvaardbaar: het vangen en doden van walvissen is immers niet mogelijk op een humane manier. De definitie van *humane killing* die wordt gebruikt door de werkgroep van de IWC inzake humane technieken voor het doden van walvissen gaat ervan uit dat de dood moet plaatsvinden zonder pijn, stress of *distress*. Geen enkele vangstmethode, toegepast in zee, voldoet echter aan deze definitie. Ook het doden van walvissen voor wetenschappelijk onderzoek is niet minder wreed dan de commerciële walvisvangst[185].

Het behoud van het Walvisvaartverdrag als behoudsinstrument, zonder het expliciet te wijzigen, kan misschien worden bereikt door het inlassen van de whale watching industrie als walvisvaartactiviteit[186]. Walvisvaart hoeft immers niet per se beperkt te zijn tot het doden van walvissen, maar kan ook andere commerciële activiteiten inhouden. In tegenstelling tot de commerciële vangst van walvissen, die als economische activiteit sterk aan belang heeft ingeboet, is de *whale watching* industrie spectaculair toegenomen[187]. Met het oog op het voortbestaan van deze activiteit is het noodzakelijk de walvissen te beschermen. Dit maakt dat er geen zware formele wijziging is vereist van het verdrag en dat de strikte bescherming door het moratorium kan gehandhaafd blijven. De *whale watching* activiteiten hebben in ieder geval reeds de aandacht van de IWC: in 1996 is een resolutie uitgevaardigd met richtlijnen over *whale watching*.

2.1.1.3. BEPERKING VAN EXPLOITATIE VAN ZEEHONDEN

De verdragen inzake de exploitatie van zeehondensoorten zijn beperkt tot bepaalde regio's en tot bepaalde soorten[188]. Een voorbeeld hiervan is de Interim-Overeenkomst inzake het behoud van de noordelijke pelsrob van 9 februari 1957. Dit verdrag werd regelmatig hernieuwd tot in 1984, maar is nu vervallen. Een ander voorbeeld is de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica van 1 juni 1972. Deze overeenkomst voorziet in een strikte reglementering van zeehondenjacht. Het is bovendien een behoudsverdrag dat werd afgesloten vooraleer enige belangrijke commerciële exploitatie van de soort die het beschermt, werd gedaan. Alhoewel in de vorige eeuw en begin van de 20ste

[183] MAFFEI, M.C., *o.c.*, 305 (1997).
[184] GARDNER, E., "Swimming through a Sea of Sovereign States: A Look at the Whale's Dilemma" in BORGESE, E.M., GINSBURG, N en MORGAN, J.R. (Eds.), *Ocean Yearbook 12*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, (61-81), 77-81.
[185] WILKINS, D.B., *o.c.*, 55 (1997). Over de ethische aspecten van walvisvangst ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek, zie GILLESPIE, A., "Whaling under a Scientific Auspice: The Ethics of Scientific Research Whaling Operations", *JIWLP* 1-49 (2000).
[186] PALAZZO, J.T., "Whose Whales? Developing Countries and the Right to Use Whales by Non-Lethal Means", *JIWLP* (69-78) 71 (1999).
[187] Zie ROSE, G., *o.c.*, 50 (1996).
[188] Over de bescherming van zeehonden, zie ook LYSTER, S., *o.c.*, 39-54 (1985).

eeuw belangrijke exploitatie plaatsvond, was deze, op het ogenblik van het afsluiten van het verdrag, reeds stopgezet.

Jacht op bepaalde zeehondensoorten vindt nog steeds plaats: dit is bijvoorbeeld het geval met jacht op klapmutsen en zadelrobben. Deze jacht gebeurt door Canada, Noorwegen, Groenland en Rusland en vindt plaats rond de Witte Zee, de kusten van Groenland, Jan Mayen-eiland, Labrador en Newfoundland[189]. Door de bedreiging van de populaties van deze soorten, maar ook door de wreedheid van het doden van de zeehondenpups, werd door de EG een verbod opgelegd inzake de invoer van producten van deze pups[190]. Ook op soorten zoals de gewone zeehond en de grijze zeehond, die voorkomen in de Noordzee, wordt nog gejaagd, in het bijzonder door vissers die deze soorten als een bedreiging zien. Deze soorten komen voor in verschillende internationale wetgeving, zoals de Habitatrichtlijn.

In dat verband kan ook worden gewezen op de vraag die steeds meer rijst naar het beheer van de gewone en de grijze zeehond in de Noordzee en de Waddenzee. Na de daling van de populaties van de gewone zeehond in de jaren '80, is de populatie nu opnieuw aan het toenemen. Dit leidt tot een conflict met de vissers die deze zeehondenpopulaties zien als concurrentie voor de visserij en als schadelijk voor de viskwekerijen. Er komt vanuit de visserijsector dan ook een vraag naar beperkte vangst van zeehonden. Deze vraag is echter veelal ingegeven door onjuiste veronderstellingen. De zeehonden voeden zich voor een groot deel met vissoorten die niet interessant zijn voor de commerciële visserij. Bovendien maakt het aandeel vis dat deze dieren consumeren maar een klein percentage uit van wat de commerciële visserij vangt. Een stijging van de populatie zeehonden moet dus niet worden bestreden met exploitatie. Deze stijging kan wel een invloed hebben op herstelmaatregelen (rehabilitatieprogramma's zoals in Pieterburen of in het Sea Life Center in Blankenberge). Deze programma's worden minder noodzakelijk aangezien de populatie minder bedreigd is. Een beperkte rehabilitatie in een opvangcentrum blijft echter zinvol door de educatieve en informatieve functie ervan[191].

2.1.2. Beperking van exploitatie in de Noordzee

De beperking van exploitatie van vissoorten zit vervat in de visserijwetgeving. Voor de Noordzee wordt dit geregeld door de EG-visserijwetgeving[192]. Deze wetgeving komt hier als dusdanig niet aan bod. Bepaalde deelaspecten, zoals de beperking van de visserij in bepaalde gebieden en het verbod op het gebruik van bepaalde schadelijke netten, komen elders in dit proefschrift aan bod. Toch past hier nog een opmerking over het *toepassingsgebied van het EG-visserijbeleid.* Het gemeenschappelijk visserijbeleid strekt zich uit over alle gebieden waarover de lidstaten rechtsbevoegdheid hebben of over soevereine rechten beschikken. Het is ook van toepassing op schepen in de volle zee die geregistreerd zijn in één van de lidstaten. Materieel strekt het toepassingsgebied zich uit tot de producten die zijn opgesomd in Bijlage II bij het EG-Verdrag. Met betrekking tot visserij omvat Bijlage II: vis, schaal-, schelp- en weekdieren[193]; producten van dierlijke oorsprong, niet elders genoemd noch elders onder begrepen; dode dieren van de soorten bedoeld bij de hoofdstukken 1 en 3, niet geschikt voor menselijke consumptie[194]; vetten en oliën van vis of van zeezoogdieren, ook indien geraffineerd[195]; bereidingen van vis, schaal-, schelp- en weekdieren[196]; resten afval van de voedselindustrie; bereid voedsel voor dieren[197]. Het

[189] WILKINS, D.B, *o.c.*, 68 (1997).
[190] Zie infra afdeling IV inzake handel.
[191] Zie GAAFF, G., "A new vision on seal management", *Coastline* 9-10 (1996/2).
[192] Voor een overzicht hiervan, zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 657-678 (1997).
[193] Hoofdstuk 3, Naamlijst van Brussel.
[194] Hoofdstuk 5.05.15, Naamlijst van Brussel.
[195] Hoofdstuk 15.15.04, Naamlijst van Brussel.
[196] Hoofdstuk 16, Naamlijst van Brussel.
[197] Hoofdstuk 23, Naamlijst van Brussel.

materieel toepassingsgebied van de Gemeenschap inzake visserij omvat dus vis (zowel zoet- als zoutwatervis), evenals schelp-, schaal- en weekdieren. Koralen en sponzen zijn dan weer uitgesloten van het toepassingsgebied. Wat andere mariene dieren (voornamelijk mariene zoogdieren) betreft, omvat de bevoegdheid van de Gemeenschap het vlees van zeezoogdieren[198] en voorts vetten en oliën van zeezoogdieren. Uit deze opsomming blijkt dat sommige producten afkomstig van zeezoogdieren vallen onder het toepassingsgebied en andere niet. Het is niet duidelijk in hoever de walvisvaart valt onder de toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid[199]. Aangezien geen walvissen zijn opgenomen in de visserijverordeningen en de walvissen sindsdien worden beschermd door de Habitatrichtlijn en de EG-Verordening inzake de handel in beschermde soorten, *is het ons inziens duidelijk dat de walvisvaart buiten het gemeenschappelijk visserijbeleid valt, maar daarentegen het voorwerp vormt van het communautaire natuurbehoudsrecht.*

Naast het EG-visserijbeleid komt visserij ook aan bod in andere fora. *Zo zijn in de meer recente Noordzeeverklaringen bepalingen opgenomen inzake een duurzame visserij.* Het uitwerken van dit beleid zelf wordt overgelaten aan de EG (of andere bevoegde autoriteiten). Hierbij wordt vooral de relatie tussen de visserij en het mariene milieu benadrukt (zoals b.v. de bijvangsten van niet-*target*-soorten), evenals de invloed van het mariene milieu op de visserij. Er worden ook bepalingen opgenomen over de exploitatie van de visstapels zelf. In de *derde Noordzeeverklaring* van 1990 wordt aan de bevoegde autoriteiten gevraagd ervoor te zorgen dat het niveau van visserij-inspanning in de Noordzee verenigbaar is met het behoud van de visstapels als een hernieuwbare bron op een voldoende niveau en een destabilisatie van het ecosysteem vermijdt[200]. In de *vierde Noordzeeverklaring* van 1995 wordt onder meer de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het visserijbeheer aanbevolen. Ook moeten exploitatieniveaus voor de visstapels worden ingelast binnen veilige biologische grenzen[201]. Aan de bevoegde autoriteiten wordt ook gevraagd de acties van Bijlage I te ondernemen: deze bevatten ook maatregelen inzake reductie van de exploitatieniveaus van visstapels. Het is echter vooral in de *Tussentijdse Ministeriële Verklaring van 1997* inzake de integratie van visserij en milieu, dat uitgebreid wordt ingegaan op het beheer van de visstapels. Bij de algemene principes wordt onder meer gewezen op de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het beheer van de levende mariene rijkdommen, zoals uitgewerkt in de Overeenkomst van 1995 inzake de grensoverschrijdende en trekkende vissoorten en in de FAO-Code voor de verantwoorde visserij. Ook wordt een verdere integratie benadrukt van visserij en milieubescherming, waarbij de nadruk wordt gelegd op de toepassing van een ecosysteembenadering. Bij de beheersdoelstellingen worden drie aspecten opgenomen: het verzekeren van duurzame en gezonde ecosystemen in de Noordzee, het bereiken van een duurzame exploitatie van de levende mariene rijkdommen en het verzekeren van economisch leefbare visserijen. Bij de acties om deze doelstellingen te bereiken, wordt onder meer aandacht besteed aan het heropbouwen of behouden van paaiende visstapels (*spawning stock biomass*) en het beschermen van jonge vis, schelp- en weekdieren.

De beperking van exploitatie van andere mariene soorten in de Noordzee zit vervat in universele verdragen, zoals het Walvisvaartverdrag. Het ASCOBANS-Verdrag ter bescherming van kleine zeezoogdieren in de Noordzee bevat alleen strikte verbodsbepalingen en laat geen exploitatie van de betrokken soorten toe. In bepaalde natuurbehoudsverdragen en richtlijnen die mede van toepassing zijn op het land, zijn beheersmaatregelen opgenomen. Deze komen verder aan bod in 2.2. In Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag wordt het visserijbeheer expliciet uitgesloten van de toepassing van de

[198] Hoofdstuk 2, Naamlijst van Brussel.
[199] Zie BIRNIE, P., "Problems concerning Conservation of Wildlife in the North Sea" in BORGESE, E.M., GINSBURG, N. en MORGAN, J. (Eds.), *Ocean Yearbook 9*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, (339-368), 350.
[200] Verklaring van Den Haag, 40.1.
[201] Verklaring van Esbjerg, 16, i en ii.

Bijlage[202]. In een verklarende overeenkomst[203] hierbij wordt expliciet vermeld dat het visserijbeheer ook het beheer van zeezoogdieren omvat. Het visserijbeheer en beheer van zeezoogdieren wordt overgelaten aan de bevoegde internationale instellingen terzake[204]. De IWC wordt daarbij niet vermeld.

2.1.3. Beperking van exploitatie in andere mariene regio's

2.1.3.1. UNEP- regionale natuurbehoudsprotocollen

Het Nairobi-Protocol van 1985 inzake de *Oost-Afrikaanse regio* omvat maatregelen inzake exploiteerbare soorten, die zijn opgenomen in Bijlage III bij het protocol. Voor deze soorten dienen de verdragspartijen alle gepaste maatregelen te nemen om de bescherming van de bedreigde soorten van deze bijlage te verzekeren. Elke exploitatie van deze wilde fauna soorten moet worden geregeld met het oog op het herstel en behoud van de populatie op optimale niveaus. Elke verdragspartij moet beheersplannen opmaken voor de exploitatie van deze soorten. Deze plannen kunnen volgende maatregelen omvatten:

- het verbod op het gebruik van alle niet-selectieve middelen van vangst of doden en van het gebruik van alle middelen die kunnen leiden tot het plaatselijk verdwijnen of een serieuze verstoring van de populatie van een soort;
- gesloten seizoenen en andere procedures die de exploitatie regelen;
- het tijdelijk of plaatselijk verbieden van de exploitatie om leefbare populatieniveaus te herstellen;
- het regelen van de verkoop, het houden met het oog op de verkoop, transport voor verkoop of het aanbieden te koop van levende of dode wilde dieren;
- het vrijwaren van voortplantingsstapels van soorten en hun habitats in beschermde gebieden die zijn aangeduid overeenkomstig het protocol;
- de exploitatie in gevangenschap[205].

Er zijn echter maar weinig mariene soorten opgenomen in Bijlage III. Er zijn zoogdieren opgenomen zoals de olifant en de zebra. Ook twee soorten van zeeschildpadden (karetschildpad en soepschildpad) zijn opgenomen. Dit is echter niet verenigbaar met de strikt beschermde status van deze soorten onder Bijlage I van het CITES-Verdrag en Bijlage I van het Verdrag van Bonn[206].

Voor de *Caribische regio* wordt in het Kingston-Protocol een lijst voorzien met soorten waarvan een zekere exploitatie is toegelaten. Elke verdragspartij dient de gepaste maatregelen aan te nemen om de bescherming en het herstel van de soorten fauna en flora van Bijlage III te verzekeren en mag het gebruik van deze soorten regelen met het oog op het verzekeren van het behoud van de populaties op het hoogst mogelijke niveau. In samenwerking met andere verdragspartijen dienen de staten plannen voor het beheer en gebruik van deze soorten te formuleren en te implementeren. Voor de fauna dienen deze plannen te omvatten: het verbieden van alle niet-selectieve wijzen van vangst, doden, jagen, vissen, en van alle activiteiten die kunnen aanleiding geven tot het plaatselijk verdwijnen van een soort of tot serieuze verstoring van de rust ervan. Voorts moeten de plannen omvatten het instellen van gesloten jacht- en visseizoenen en van andere maatregelen voor het behoud van hun populaties. Het vangen, bezitten, transport of verkoop van levende of dode organismen, hun eieren en delen of producten ervan moet worden geregeld. Voor de flora

---

[202] Art. 4, Bijlage V, OSPAR-Verdrag.
[203] OSPAR Agreement on the Meaning of certain concepts in Annex V to the 1992 OSPAR Convention on the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area, OSPAR 98/14/1, Annex 32. Reference number 1998-15.2.
[204] Zie ook hoofdstuk 10.
[205] Art. 5, Nairobi-Protocol.
[206] Zie DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 35 (1993).

moet het verzamelen, oogsten en de commerciële handel worden geregeld[207]. In de lijst van Bijlage III komen onder meer enkele soorten voor die behoren tot de zoomkwallen, de bloemdieren, weekdieren, kreeftachtigen, vogels, reptielen en zoogdieren.

Ook in het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de *Middellandse Zee* is een lijst als Bijlage III bij het protocol gevoegd inzake soorten waarvan de exploitatie is geregeld. De verdragspartijen dienen, in samenwerking met de bevoegde internationale organisaties, alle gepaste maatregelen te nemen om het behoud van deze soorten te verzekeren terwijl ze ook terzelfder tijd de exploitatie van deze soorten toelaten en regelen met het oog op het verzekeren en behouden van hun gunstige status van behoud[208]. Deze lijst omvat soorten zoals enkele vissoorten, schelpdieren (*Crustacea*) en sponzen.

2.1.3.2. ANTARCTISCH VERDRAGENSYSTEEM

Het *Verdrag van 1980 inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren* is van toepassing op alle levende organismen die worden gevonden in de Antarctische wateren, in het gebied ten zuiden van 60° zuiderbreedte en op de levende rijkdommen in de Antarctische wateren in het gebied tussen die breedtegraad en de Antarctische convergentie die deel uitmaken van het mariene ecosysteem van Antarctica[209]. Onder de *levende rijkdommen* wordt begrepen de populaties van vinvissen, weekdieren, schaaldieren en alle andere soorten levende organismen, met inbegrip van vogels, die voorkomen ten zuiden van de Antarctische convergentie[210]. Walvissen en zeehonden vallen in principe niet onder het toepassingsgebied van het CCAMLR-Verdrag. Het CCAMLR-Verdrag bepaalt hierover dat dit verdrag geen afbreuk doet aan de rechten en verplichtingen van de staten onder het Walvisvaartverdrag en de Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in Antarctica[211]. Door het CCAMLR-Verdrag wordt vooral het beheer van krill beoogd.

De doelstelling van het verdrag is de instandhouding van de levende rijkdommen. In de overeenkomst wordt onder instandhouding mede het rationeel gebruik verstaan[212]. In het verdrag worden aan de exploitatie ook enkele algemene beginselen gekoppeld:

- Een populatie mag door de exploitatie niet zodanig in omvang teruglopen dat een stabiele aanwas niet is gewaarborgd;
- De ecologische relaties tussen geëxploiteerde populaties en de daarvan afhankelijke en verwante populaties moeten in stand worden gehouden en uitgedunde populaties moeten weer op peil worden gebracht;
- Veranderingen of de kans op veranderingen in het mariene ecosysteem die niet potentieel omkeerbaar zijn in twee of drie decennia moeten worden voorkomen of zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij moet rekening worden gehouden met onder meer de kennis van de directe en indirecte gevolgen van de exploitatie en het gevolg van invoering van vreemde soorten.

Door het inlassen van deze principes is het verdrag meer dan alleen een exploitatieverdrag, maar is het terzelfder tijd ook een behoudsinstrument.

Door het verdrag wordt een commissie (Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren) ingesteld[213]. Deze commissie kan beschermde soorten aanduiden, open en gesloten seizoenen en gebieden instellen, de vangstquota

---

[207] Art. 11, § 1, c, Kingston-Protocol.
[208] Art.12, § 4, Barcelona-Protocol.
[209] Art. I, § 1, CCAMLR-Verdrag.
[210] Art. I, § 2, CCAMLR-Verdrag.
[211] Cf. art. VI, CCAMLR-Verdrag. Zie over de verhouding tussen het Walvisvaartverdrag en het CCAMLR-Verdrag: MAFFEI, C., *o.c.*, 185-192 (1996).
[212] Art. II, CCAMLR-Verdrag.
[213] Art. VII en volgende, CCAMLR-Verdrag.

vaststellen en methoden van vangst regelen[214]. Door het verdrag wordt tevens voorzien in het instellen van een inspectieprocedure[215].

2.2. BEPERKING VAN EXPLOITATIE OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE

Verschillende natuurbehoudswetgeving omvatten maatregelen inzake de exploitatie van beschermde soorten. Zo legt het *Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten* vast dat in de overeenkomsten die moeten worden gesloten voor de soorten van Bijlage II ook op verantwoorde ecologische beginselen gebaseerde maatregelen moeten worden opgenomen, die erop gericht zijn het onttrekken van dieren aan de populatie van de desbetreffende trekkende soort in de hand te houden en te regelen[216]. Voor de *Cetacea*-soorten moet de onttrekking van dieren aan hun populatie echter worden verboden[217].

Een beperkte vorm van exploitatie wordt toegelaten voor de soorten van Bijlage III bij het *Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten in Europa.* Voor de exploitatie van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in Bijlage III bij het verdrag, worden voorschriften vastgesteld teneinde de populaties niet in gevaar te brengen. Deze maatregelen zijn:

- het instellen van seizoenen en/of het treffen van andere maatregelen waarbij de exploitatie wordt geregeld;
- het instellen van een tijdelijk of plaatselijk verbod van exploitatie, indien daartoe aanleiding bestaat, teneinde de bestaande populaties in staat te stellen weer op peil te komen;
- het uitvaardigen van voorschriften voor het verkopen, het houden of vervoeren met het oog op verkoop, of het te verkoop aanbieden van wilde dieren, levend of dood[218].

Bij het vangen of doden van diersoorten, van Bijlage III of in de gevallen waarbij afwijkingen zijn toegestaan overeenkomstig art. 9 ten aanzien van de soorten van Bijlage II, moeten de verdragspartijen het gebruik van alle niet-selectieve middelen voor het vangen en doden verbieden, evenals van de middelen die plaatselijk de verdwijning als gevolg kunnen hebben of de rust ernstig kunnen verstoren van de populaties van een soort[219]. In het bijzonder betreft het middelen genoemd in Bijlage IV bij het Verdrag, waarin een lijst is voorzien van verboden middelen en methoden bij de jacht en andere vormen van exploitatie.

In Bijlage III zijn bij de walvisachtigen alle soorten, niet vermeld in Bijlage II, opgenomen. Aangezien de Habitatrichtlijn hierover strenger is en alle zeezoogdieren opneemt bij de strikt te beschermen soorten, geldt de strengere bepaling voor de EG-lidstaten. De gewone zeehond en grijze zeehond worden eveneens opgenomen in Bijlage III. Dit stemt overeen met de Habitatrichtlijn. Ook nog vier andere zeehondensoorten worden opgenomen in de bijlage, evenals verschillende vissoorten, enkele kreeftachtigen en weekdieren.

De *Vogelrichtlijn* omvat naast de strikte beschermingsmaatregelen, ook bepalingen inzake de exploitatie. Er worden twee mogelijkheden voorzien:

- Art. 7 handelt over de exploitatie van soorten, genoemd in Bijlage II. Op de soorten die worden vermeld in Bijlage II mag, omwille van hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting, in de hele Gemeenschap worden gejaagd, volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. Deze bijlage wordt opgesplitst: op de in Bijlage II/1 genoemde soorten mag worden gejaagd in het hele

[214] Cf. art. IX, § 2, CCAMLR-Verdrag.
[215] Art. XXIV, CCAMLR-Verdrag.
[216] Art. V, § 5, j, Verdrag van Bonn.
[217] Cf. art. V, § 4, f, Verdrag van Bonn.
[218] Art. 7, Verdrag van Bern.
[219] Art. 8, Verdrag van Bern.

gebied waar de richtlijn van toepassing is. Op de in Bijlage II/2 vermelde soorten mag enkel worden gejaagd in de lidstaten waarbij deze soorten zijn vermeld[220].

- Art. 6 voorziet uitzonderingen op de strikte verbodsbepalingen voor de soorten van Bijlage III. Ten aanzien van de soorten die worden genoemd in Bijlage III/1 zijn de activiteiten die genoemd worden in art. 6, § 1 (verkoop enz.) niet verboden, indien de vogels op geoorloofde wijze zijn gedood of gevangen of op andere geoorloofde wijze zijn verkregen. Voor de in Bijlage III/2 genoemde soorten kunnen de lidstaten de in art. 6, § 1 bedoelde activiteiten op hun grondgebied toestaan en hierbij beperkingen opleggen indien de vogels op geoorloofde wijze zijn gedood of gevangen of op een andere geoorloofde wijze zijn verkregen. Voor de soorten genoemd in Bijlage III/3 verricht de Commissie studies over hun biologische status en de weerslag van het in handel brengen daarop[221].

Inzake de jacht op en de vangst of het doden van vogels in het kader van de richtlijn, verbieden de lidstaten het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen en in het bijzonder het gebruik van de middelen, genoemd in Bijlage IV, a. Elke achtervolging met vervoermiddelen genoemd in Bijlage IV, b is verboden[222].

De *Habitatrichtlijn* omvat in Bijlage V die soorten die aan de natuur kunnen worden onttrokken, maar waarvoor beheersmaatregelen kunnen worden ingesteld. De lidstaten kunnen de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimens van de in Bijlage V genoemde soorten, verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding. Deze maatregelen kunnen onder meer bevatten:

- voorschriften betreffende de toegang tot terreinen;
- een tijdelijk of plaatselijk verbod op het onttrekken van specimens aan de natuur;
- het instellen van een stelsel van onttrekkingsvergunningen;
- voorschriften betreffende het verkopen ervan[223].

In het geval van vangen of doden van diersoorten die genoemd worden in Bijlage V of het, op basis van de in art. 16 toegestane afwijkingen, onttrekken aan de natuur, vangen of doden van soorten van Bijlage IV, verbieden de lidstaten alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben en in het bijzonder het gebruik van de middelen die worden genoemd in Bijlage VI en elke vorm van vangen en doden vanuit de vervoermiddelen die worden genoemd in Bijlage VI[224].

In Bijlage V worden bij de zeehonden alle niet in Bijlage IV vermelde soorten opgenomen. Hier moet echter rekening worden gehouden met de Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee, waarin de gewone zeehond strikt wordt beschermd. Ook in de wetgeving van het Vlaamse Gewest is dit het geval. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu is de jacht op zeezoogdieren, en dus ook op de gewone zeehond, verboden.

Het *Biodiversiteitsverdrag* heeft een algemene bepaling opgenomen inzake de exploitatie van soorten: verdragspartijen moeten maatregelen nemen inzake het gebruik van biologische rijkdommen[225]. Volgens de Klemm en Shine kan deze bepaling zeer ruim worden geïnterpreteerd en kan dit de overexploitatie van soorten omvatten, het effect van het vangen van *target* soorten op niet-*target* soorten en het probleem van de incidentele

[220] Art. 7, Vogelrichtlijn.
[221] Art. 6, § 2 - 4, Vogelrichtlijn.
[222] Art. 8, Vogelrichtlijn.
[223] Art. 14, Habitatrichtlijn.
[224] Art. 15, Habitatrichtlijn.
[225] Onder meer art. 10, Biodiversiteitsverdrag.

bijvangst. Volgens deze auteurs kan deze bepaling worden gebruikt als de wereldwijde wettelijke basis voor het verbieden van grote drijfnetten[226]. Voor het mariene milieu werd het duurzame gebruik van de mariene en kustrijkdommen verder uitgewerkt op de tweede conferentie van de verdragspartijen in 1995 (het Jakarta mandaat). Volgens beslissing II/10 moet de huidige mono-species benadering worden vervangen door een ecosysteem-gerichte benadering.

3. BEPERKING VAN EXPLOITATIE IN HET NATIONAAL RECHT

3.1. BEPERKING VAN EXPLOITATIE OP ZEE

Het regelen van de exploitatie van mariene soorten (vissen, schelp- en schaaldieren) zit vervat in de visserijwetgeving. Deze komt hier niet verder aan bod[227]. Vermeldenswaardig is wel het recente besluit van 12 april 2000[228] waarin de visserij op levende organismen van sedentaire soorten binnen de territoriale zee van België wordt verboden. Dit besluit wijzigt een besluit van 14 augustus 1989 tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor de controle op de visserijactiviteiten, waarin de kokkelvisserij werd verboden. Er heerste echter onenigheid over de interpretatie van het begrip *kokkelvisserij*. In de aanhef van het besluit van 12 april 2000 wordt de uitbreiding van de verbodsbepaling als volgt gemotiveerd: "*overwegende dat de generieke benaming "kokkelvisserij" niet alle vormen van visserij op tweekleppigen en andere weekdieren omvat en dat een algemeen verbod op die visserij moet ingesteld worden wegens de destructieve aard van deze vismethode.*"

De *Wet ter bescherming van het mariene milieu* bevat geen exploitatiemaatregelen. De wet omvat wel strikte verbodsbepalingen: de jacht op zeevogels en zeezoogdieren is verboden[229]. De uitzonderingen op de verbodsbepalingen van art. 10 voor de beschermde soorten omvatten geen mogelijkheden omwille van de exploitatie van deze soorten.

3.2. BEPERKING VAN EXPLOITATIE OP HET LAND

Voor het Vlaamse Gewest werd in 1991 het Jachtdecreet goedgekeurd. Hierdoor wordt de oorspronkelijke jachtwetgeving[230] grondig gewijzigd voor het Vlaamse Gewest. Het Jachtdecreet beoogt het verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden[231]. Het wild wordt in verschillende categorieën ingedeeld: grof wild, klein wild, waterwild[232] en overig wild.

---

[226] Zie infra afdeling VI.

[227] Zie hierover MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 685-693 (1997); voor een overzicht van de wetgeving terzake, zie CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *o.c.*, 59-64 (2000).

[228] KB van 12 april 2000, *BS* 3 mei 2000; zie ook 3.4.2. van afdeling II van hoofdstuk 10.

[229] Art. 12, Wet mariene milieu.

[230] De regeling van de jacht werd oorspronkelijk geregeld in België door de Wet van 28 februari 1882 betreffende de jacht (*BS* 3 maart 1882). De Nederlandse tekst van de Jachtwet werd ingevoerd door de Wet van 30 juni 1967 tot wijziging van de Franse tekst van de jachtwet van 28 februari 1882 en tot invoering van de Nederlandse tekst van dezelfde wet (*BS* 10 augustus 1967). De Jachtwet van 1882 werd verschillende malen gewijzigd en dit ingevolge internationale reglementeringen. De Jachtwet werd aangepast aan de Benelux-Overeenkomst van 1970 door het KB van 10 juli 1972 tot wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882 in uitvoering van art. 2 van de Wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming (*BS* 12 juli 1972). Tengevolge van het Protocol bij de Benelux-Overeenkomst werd de Jachtwet opnieuw aangepast door de Wet van 20 april 1982 houdende goedkeuring van het Protocol ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming (*BS* 18 juni 1982). Ingevolge de EG-Vogelrichtlijn werd de Jachtwet gewijzigd door het B.Vl.Ex. van 4 november 1987 tot wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest (*BS* 28 november 1987) en werd de wet eveneens aangepast door het B.Vl.Ex. van 5 oktober 1988 tot wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest (*BS* 29 oktober 1988).

[231] Art. 2, Jachtdecreet.

[232] Onder *waterwild* worden volgende soorten begrepen: wilde eend, krakeend, slobeend, kuifeend, tafeleend, pijlstaart, wintertaling, smient, grauwe gans, rietgans, watersnip, meerkoet, toppereend, kolgans, kleine rietgans, canadagans, waterhoen, kievit, zomertaling, bokje en goudplevier (art. 3, c, Jachtdecreet).

De Vlaamse regering bepaalt voor elke categorie, soort, type of geslacht van wild en voor elke jachtwijze de jachttijden[233]. Van Hoorick betwijfelt of deze bepaling een voldoende omzetting vormt van art. 7, § 4 van de Vogelrichtlijn: dit artikel bepaalt onder meer dat de trekvogels waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet mogen worden bejaagd tijdens de broedperiode, noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen[234].

Het Jachtdecreet bepaalt voorwaarden inzake de jachtterreinen (plaatsen waar al dan niet mag worden gejaagd) en de te gebruiken jachtmiddelen. Buiten het jachtseizoen is het verboden waterwild levend of dood te vervoeren of in de handel te brengen. De Vlaamse regering kan jaarlijks bepalen of het vervoeren of in de handel brengen van wild eveneens verboden is binnen het jachtseizoen of enkel onder de door haar bepaalde voorwaarden[235]. Momenteel wordt de jacht voor de periode 1998-2003 geregeld door het besluit van 23 juni 1998[236]. In dit besluit worden onder meer beperkingen opgelegd aan de jacht op waterwild in bepaalde gebieden (b.v. in de havengeul van Nieuwpoort en binnen de Vogelrichtlijngebieden, zoals het Zwin).

Ook voor de jachtwetgeving geldt een zelfde opmerking als inzake de verbodsbepalingen voor soorten. Deze wetgeving geldt alleen op het grondgebied van het Vlaams Gewest en strekt zich dus niet uit voorbij de laagwaterlijn in de mariene gebieden waarover België rechtsbevoegdheid heeft.

---

[233] Art. 4 e.v., Jachtdecreet.
[234] VAN HOORICK, G., *o.c.*, 303 (1993).
[235] Art. 26, Jachtdecreet.
[236] B.Vl.Reg. van 23 juni 1998 betreffende de jacht in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 1998 tot 30 juni 2003, *BS* 30 juni 1998.

IV. INTERNATIONALE HANDEL IN BEDREIGDE SOORTEN

1. OMSCHRIJVING

De beperkingen op de handel vormen een aanvulling op de bescherming door het opleggen van verbodsbepalingen inzake het vangen of doden van soorten. Door het beperken van de handel, valt immers de reden voor het doden of vangen van soorten weg. In veel gevallen zullen de verbodsbepalingen ten aanzien van beschermde soorten niet alleen het verbod omvatten voor het doden of vangen, maar ook het in bezit hebben, vervoeren en verhandelen van deze soorten. Deze beperkingen gelden alleen binnen het gebied waarover de staat rechtsbevoegdheid heeft. *Veel dier- en plantensoorten maken echter het voorwerp uit van internationale handel.* De wereldwijde handel in *wildlife* (levende dieren en planten) en *wildlife* producten (zoals pelzen, ivoor en hout) is een belangrijke industrie, en wordt geschat op een omzet van jaarlijks 5 tot 50 miljard US dollars[237].

De export en import van dier- en plantensoorten kan worden geregeld door nationale wetgeving. Doorgaans wordt in de wetgeving waarin verbodsbepalingen worden opgelegd voor beschermde soorten ook het verbod op handel opgelegd. Dit betekent dat deze soorten niet mogen worden uitgevoerd. Dit houdt ook in dat enkel voor deze soorten een exportverbod geldt. In sommige landen wordt in de wetgeving een totaal exportverbod opgelegd tenzij een vergunning is toegekend. Ook voor de import kan een staat beperkingen opleggen. Dit kan verschillende bedoelingen hebben: het beperken van de import van uitheemse soorten die schade aan de inheemse soorten of ecosystemen zouden kunnen veroorzaken of het beperken van de invoer van bedreigde soorten uit andere landen, waar deze onwettig werden weggehaald. *Door de aard van de problematiek is de belangrijkste wetgeving terzake echter internationaal.*

2. HANDEL IN BEDREIGDE SOORTEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT

2.1. CITES-VERDRAG

Het belangrijkste verdrag voor het regelen van de internationale handel in dier- en plantensoorten is de Overeenkomst van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten van 3 maart 1973 (CITES-Verdrag). Met *handel* wordt in het verdrag bedoeld: de uitvoer, de wederuitvoer, de invoer en het inbrengen van uit de zee voortkomende dieren en planten[238].

De dieren en planten worden in drie groepen ondergebracht. *De partijen staan de handel van specimens van de in Bijlagen I, II en III opgenomen soorten slechts toe indien deze in overeenstemming is met de bepalingen van het verdrag*[239]:

- Bijlage I omvat alle met uitsterven bedreigde soorten die door de handel worden of zouden kunnen worden getroffen. De handel van deze soorten moet aan bijzonder strenge voorschriften worden onderworpen teneinde hun voortbestaan niet verder in gevaar te brengen en zij moet alleen in bepaalde gevallen worden toegestaan[240].
- Bijlage II omvat alle soorten die weliswaar niet noodzakelijkerwijs thans worden bedreigd met uitsterven, maar die hieraan zouden kunnen worden blootgesteld indien de handel in specimens van deze soorten niet zou worden onderworpen aan strenge voorschriften die tot doel hebben, de voor hun voortbestaan bedreigende exploitatie, te vermijden. Bijlage II omvat tevens andere soorten die aan voorschriften moeten worden onderworpen

[237] SAND, P., *o.c.*, 143 (1999).
[238] Art. I, c, CITES-Verdrag.
[239] Art. II, § 4, CITES-Verdrag.
[240] Art. II, § 1, CITES-Verdrag.

teneinde de controle op de handel in specimens van de in Bijlage II opgenomen soorten doeltreffend te maken[241].

- Bijlage III omvat alle soorten waarvan een partij verklaart dat deze, binnen de grenzen van haar rechtsbevoegdheid, zijn onderworpen aan een verordening die tot doel heeft, hun exploitatie te verhinderen of te beperken en waarvoor de samenwerking met de andere partijen bij de controle op de handel noodzakelijk is[242].

De handel in de soorten die worden genoemd in de bijlagen, wordt gereglementeerd door het instellen van een systeem van vergunningen (voor het uitvoeren, invoeren en weder-uitvoeren)[243]. Uitzonderingen op de reglementering inzake de handel zijn voorzien in art. VII (bijvoorbeeld uitlening of schenking voor niet-commerciële doeleinden tussen wetenschappers). Staten kunnen reserves maken bij het opnemen van soorten in de bijlagen[244]. Een andere mogelijkheid om af te wijken van het CITES-regime wordt geboden door art. VII, dat handelt over uitzonderlijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld specimens die verworven waren vóór de inwerkingtreding van het verdrag ("*grootvaderclausule*")[245]. De verdragspartijen moeten de nodige maatregelen nemen om tot de uitvoering van het verdrag over te gaan[246]. Dit houdt onder meer in straffen te stellen op het overtreden van het verdrag. De verdragspartijen moeten voor de toepassing van het verdrag één of meer administratieve instanties benoemen die bevoegd zijn om vergunningen of certificaten namens die verdragspartij uit te reiken en een of meer wetenschappelijke autoriteiten benoemen[247]. Het verdrag geldt ook bij de handel tussen verdragspartijen en niet-verdragspartijen: vergunningen en certificaten door niet-verdragspartijen kunnen door verdragspartijen alleen worden aanvaard wanneer ze conform zijn met de vereisten van het verdrag.

De toepasselijkheid van het CITES-Verdrag binnen mariene zones blijkt uit de begripsomschrijvingen van art. I waarin onder handel onder meer wordt begrepen: het inbrengen van uit de zee voortkomende dieren en planten[248]. Met de aanvoer van uit de zee voortkomende planten en dieren wordt bedoeld het tot binnen de grenzen van een staat vervoeren van specimens van soorten die zijn gehaald uit het zeegebied dat niet tot het rechtsgebied van een staat behoort[249]. Dit betekent aldus dat het verdrag van toepassing is op soorten afkomstig van de volle zee.

Voor de regeling van de handel in mariene soorten moet een onderscheid worden gemaakt naargelang de soorten worden gehaald uit een marien rechtsgebied dat valt onder de bevoegdheid van de kuststaat en naar een ander land wordt uitgevoerd en naar dieren en planten die uit volle zee worden gehaald:

- Voor de mariene soorten die uit de *territoriale zee of EEZ* worden gehaald, geldt hetzelfde systeem als voor de soorten die op het land worden gehaald. Het belangrijkste controlemechanisme van het verdrag is normaal gezien de uitvoervergunning. Er wordt immers van uitgegaan dat landen waar de zich met uitsterven bedreigde diersoorten bevinden, tevens de staten zijn die over de meeste informatie beschikken en er het grootste belang bij hebben dat de soorten worden behouden.
  Voor het uitvoeren is een uitvoervergunning vereist, conform de vereisten van het verdrag[250]. Voor het invoeren is voor de Bijlage I-soorten zowel een invoervergunning als

---

[241] Art. II, § 2, CITES-Verdrag.
[242] Art. II, § 3, CITES-Verdrag.
[243] Zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 1104 (1996).
[244] Art. XV, CITES-Verdrag.
[245] Zie SAND, P., *o.c.*, 154-155 (1999).
[246] Art. VIII, CITES-Verdrag.
[247] Art. IX, CITES-Verdrag.
[248] Art. I, c, CITES-Verdrag.
[249] Art. I, e, CITES-Verdrag.
[250] Cf. art. III, § 2, CITES-Verdrag voor Bijlage I-soorten; art. IV; § 2 voor Bijlage II- soorten, art. V, § 2 voor Bijlage III-soorten.

een uitvoervergunning of een certificaat van wederuitvoer vereist[251]. Voor de soorten van de andere bijlagen is voor de invoer het voorleggen van een uitvoervergunning of een certificaat van wederuitvoer vereist[252]. Voor de wederuitvoer is een certificaat van wederuitvoer vereist[253].

- Voor de soorten die uit *volle zee* worden gehaald is er een uitzondering op het systeem van de uitvoervergunning: hier geldt de regel dat de staat waarnaar het dier het eerst wordt geïmporteerd de vergunning zal afleveren[254].
  Voor de diersoorten die worden genoemd in Bijlage I, is voor de aanvoer vanuit zee van een soort een certificaat vereist dat tevoren is uitgereikt door de administratieve instantie van de staat waar het specimen is aangevoerd. Een certificaat kan slechts worden verleend indien aan volgende voorwaarden is voldaan: een wetenschappelijke autoriteit van de staat waar de soort is aangevoerd, moet verklaren dat deze aanvoer het voortbestaan van de betrokken soort niet schaadt; ten aanzien van een administratieve instantie van die staat moet worden aangetoond dat diegene voor wie een levend specimen is bestemd, voldoende is uitgerust om het te huisvesten en te verzorgen en er moet worden aangetoond dat het specimen niet zal worden gebruikt voor overwegend commerciële doeleinden[255].
  Ten aanzien van de soorten die worden genoemd in Bijlage II bij het verdrag moet voor de aanvoer uit zee tevoren een certificaat worden uitgereikt door een administratieve instantie van de staat waar het specimen het eerst is aangevoerd. Hiervoor moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: een wetenschappelijke autoriteit moet verklaren dat de aanvoer het voortbestaan van de soort niet schaadt en ten aanzien van een administratieve instantie moet worden aangetoond dat elk levend specimen op zodanige wijze zal worden behandeld dat risico's van verwondingen, schade aan de gezondheid of ruwe behandeling tot een minimum worden beperkt[256].

Het opnemen van mariene soorten in de lijsten moet gebeuren in overleg met de bevoegde organisaties, zoals de IWC[257]. Wat de soorten betreft die worden genoemd in de diverse bijlagen bij het verdrag zijn in Bijlage II alle walvissoorten opgenomen. Bovendien omvat Bijlage I nog een aantal specifieke walvissoorten die daardoor een strengere bescherming genieten (bijvoorbeeld de blauwe vinvis, de potvis, de bultrug en de dwergvinvis, met uitzondering van de populaties van West-Groenland). Deze lijst werd trouwens reeds enkele malen aangevuld. In 1979 werd door de conferentie van de verdragspartijen bij het CITES-Verdrag een resolutie uitgevaardigd waarbij aan de verdragspartijen werd aanbevolen om geen import- of exportvergunning of een certificaat voor de invoer uit zee voor hoofdzakelijk commerciële doeleinden uit te vaardigen voor een specimen van een soort of stock die wordt geregeld door het Walvisvaartverdrag[258]. Op de vierde vergadering van de verdragspartijen in 1983 werd beslist om alle walvisachtigen, waarvan de vangst wordt geregeld door de IWC en waarvoor de IWC vangstlimieten heeft vastgesteld voor de commerciële vangst, naar Bijlage I te brengen vanaf 1986, het moment dat het moratorium op de walvisvangst, ingesteld door de IWC, van kracht wordt. Door deze aanvulling zijn alle walvissoorten, waarvoor de vangst is geregeld door de IWC, beschermd onder Bijlage I bij het CITES-Verdrag, met uitzondering van de West-Groenlandse stock van de dwergvinvis. Een voorstel om de resolutie 2.9 te herroepen op de conferentie van de verdragspartijen in 1997 werd niet aanvaard.

---

[251] Cf. art. III, § 3, CITES-Verdrag.
[252] Cf. art. IV, § 4, CITES-Verdrag voor Bijlage II-soorten en art. V, § 3 voor Bijlage III-soorten.
[253] Cf. art. III, § 4, CITES-Verdrag voor Bijlage I-soorten; art. IV, § 5 voor Bijlage II-soorten en art. V, § 4 voor Bijlage III-soorten.
[254] FAVRE, D., *o.c.*, 89 (1989).
[255] Art. III, § 5, CITES-Verdrag.
[256] Art. IV, § 6, CITES-Verdrag.
[257] Art. XV, § 2, b, CITES-Verdrag.
[258] Resolutie 2.9, Trade in Certain Species and Stocks of Whales Protected by the International Whaling Commission from Commercial Whaling, aangenomen op de 2de vergadering van de verdragspartijen, San José, maart 1979.

Enkele belangrijke walvisvarende staten hebben echter reserves uitgebracht tegen het opnemen van de walvissoorten in Bijlage I. Zo hebben Japan en Noorwegen reserves opgenomen ten aanzien van de walvissoorten van Bijlage I. Bovendien is er nog veel illegale handel in walvisvlees[259]. *De conflicten die zich voordoen binnen de IWC tussen walvisvarende landen en niet-walvisvarende landen, zet zich ook door binnen het kader van CITES.* Zo hadden Noorwegen en Japan een voorstel op de conferentie van de CITES-verdragspartijen in 1997 om bepaalde soorten walvissen van Bijlage I weg te halen. Het voorstel haalde echter niet de vereiste tweederde meerderheid. Indien dergelijk voorstel echter zou worden gehaald, zou het niet alleen de legalisering van de handel in walvisproducten teweegbrengen, maar zou het ook serieuze gevolgen hebben voor de autoriteit van de IWC[260]. Ook voor de vergadering in april 2000 werd voorgesteld om vier walvissoorten van Bijlage I te transfereren naar Bijlage II bij het CITES-Verdrag. Deze voorstellen werden ingediend door Japan (voor drie soorten) en door Noorwegen (voor één soort). Door zowel Traffic als door de IUCN werden bezwaren geuit tegen deze voorstellen[261]. Ook ditmaal werd het voorstel niet aanvaard.

Voor het overige worden in de bijlagen van het CITES-Verdrag nog een beperkt aantal andere mariene soorten opgenomen (onder meer enkele vissoorten, koralen en zeeschildpadden). *Het aandeel van mariene soorten in de lijsten blijft echter beperkt.* Zo zijn bijvoorbeeld geen koraalrifvissen opgenomen in de lijst, waardoor de internationale handel in deze soorten volledig ongeregeld blijft[262]. Pogingen om zwaar geëxploiteerde mariene soorten in de lijsten van CITES op te nemen, mislukken veelal: een voorbeeld hiervan is de blauwvintonijn. Pogingen om deze zwaar overgeëxploiteerde soort op te nemen in het verdrag, bleven tot nu toe zonder succes. Een ander voorbeeld is het opnemen van haaiensoorten in de bijlagen. Sommige van de verdragspartijen, zoals Japan, geven er de voorkeur aan dat het behoud van deze mariene soorten worden geregeld door de internationale visserijovereenkomsten.

2.2. Regeling van de handel binnen de Europese Unie

2.2.1. CITES-Verordening

Binnen de Europese Unie wordt de internationale en intracommunautaire handel in dier- en plantensoorten geregeld door *Verordening (EG) 338/97 van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.* Onder *handel* wordt in de verordening begrepen het binnenbrengen in de Gemeenschap met inbegrip van de aanvoer vanuit zee, de uitvoer en wederuitvoer vanuit de Gemeenschap en het gebruik, het vervoer en de overdracht van eigendom, in de Gemeenschap of in een lidstaat, van specimens waarop de bepalingen van de verordening van toepassing zijn[263].

Voor het toepassingsgebied van de verordening worden vier bijlagen bij de verordening onderscheiden (Bijlage A, B, C en D). De samenstelling van de bijlagen wordt vastgelegd in art. 3 van de verordening. Bijlage A omvat de lijst met de strengst beschermde soorten en bestaat onder meer uit de soorten die worden genoemd in Bijlage I bij het CITES-Verdrag waarvoor de lidstaten geen voorbehoud hebben gemaakt.

De verordening bepaalt de regeling voor enerzijds het binnenbrengen van soorten binnen de EG en anderzijds de uitvoer of wederuitvoer uit de EG:

---

[259] KEMF, E. en PHILLIPS, C., *o.c.*, 23 (1995).
[260] VOGLER, J., *o.c.*, 52-53 (2000).
[261] Zie de aanbevelingen van Traffic bij COP 11: http://www.traffic.org/cop11/recommendations/recommendations.html.
[262] DE KLEMM, C., *o.c.*, 453 (1999).
[263] Art. 2, u, CITES-Verordening.

- De specimens van de in de bijlagen genoemde soorten mogen slechts in de Gemeenschap worden ingevoerd indien de nodige controles zijn verricht en vooraf in het douanekantoor aan de grens waar de specimens worden binnengebracht, hetzij de invoervergunning wordt voorgelegd voor de soorten van Bijlage A en B, hetzij kennisgeving van de invoer is gedaan voor de soorten genoemd in Bijlage C en D[264]. Voor de specimens van de soorten van Bijlage C worden naast de kennisgeving nog andere voorwaarden opgelegd inzake de uitvoervergunning verkregen volgens het CITES-Verdrag[265]. De invoervergunning voor de soorten van Bijlage A en B wordt verleend door een administratieve instantie van de lidstaat van bestemming. De invoervergunning kan slechts worden verleend mits wordt voldaan aan de voorwaarden vastgesteld in de verordening[266]. *Eén van de voorwaarden betreft de aanvoer vanuit zee*: in dit geval dient de administratieve instantie de zekerheid verkregen te hebben dat levende specimens op een zodanige wijze voor vervoer worden gereedgemaakt en verzonden dat de risico's van verwonding, ziekte of ruwe behandeling worden voorkomen[267]. Onder *aanvoer vanuit zee* wordt begrepen het rechtstreeks binnenbrengen in de Gemeenschap van een specimen dat is onttrokken aan het mariene milieu dat niet tot het rechtsgebied van enige staat behoort met inbegrip van het luchtruim boven de zee en de zeebodem en de ondergrond daaronder[268].
- Specimens van de in Bijlage A, B en C genoemde soorten mogen slechts uit de Gemeenschap worden uitgevoerd of wederuitgevoerd indien de nodige controles zijn verricht en vooraf bij het douanekantoor waar de uitvoermodaliteiten worden vervuld, een uitvoervergunning of wederuitvoercertificaat is voorgelegd. Een uitvoervergunning of wederuitvoercertificaat wordt verleend door een administratieve instantie van de lidstaat waar de specimens zich bevinden. Een uitvoervergunning of certificaat van wederuitvoer mag enkel worden verleend onder de voorwaarden bepaald in de verordening[269].

Op de regeling voor het binnenbrengen en het uitvoeren van de soorten van de bijlagen kan worden afgeweken volgens art. 7. Deze afwijkingen kunnen onder meer betrekking hebben op de in gevangenschap geboren en gefokte of kunstmatig gekweekte specimens, de doorvoer door de Gemeenschap en de uitlening of uitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen.

Naast de regeling van het in- en uitvoeren van soorten in de Gemeenschap, zijn er in de verordening tevens bepalingen opgenomen inzake de controle op handelsactiviteiten in de Gemeenschap. De aankoop, het te koop vragen, de verwerving voor commerciële doeleinden, het tentoonstellen voor commerciële doeleinden, het gebruik met winstoogmerk en het verkopen, het in bezit hebben met het oog op verkoop, het te verkoop aanbieden of het vervoeren met het oog op verkoop van specimens van in Bijlage A[270] genoemde soorten, is verboden[271]. De lidstaten kunnen voorts het in bezit hebben van specimens van tot de in Bijlage A genoemde soorten behorende levende dieren, verbieden[272]. Op deze algemene verbodsbepalingen zijn echter uitzonderingen mogelijk: per geval kan een ontheffing van de verbodsbepalingen worden verleend[273] in de gevallen genoemd in art. 8, § 3[274]. De

[264] Cf. art. 4, CITES-Verordening.
[265] Cf. art. 4, § 3, CITES-Verordening.
[266] Cf. voorwaarden voor de soorten van Bijlage A, art. 4, § 1 en voorwaarden voor de soorten van Bijlage B, art. 4, § 2.
[267] Art. 4, § 1, f, CITES-Verordening.
[268] Art. 2, e, CITES-Verordening.
[269] Cf. art. 5, § 2-6, CITES-Verordening.
[270] De verbodsbepalingen van art. 8 voor de soorten van Bijlage A gelden ook voor de specimens van de soorten van Bijlage B, tenzij ten aanzien van de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat is aangetoond dat die specimens werden verkregen en, indien ze niet uit de EG afkomstig zijn, daarin werden binnengebracht overeenkomstig de geldende wetgeving inzake de instandhouding van de wilde fauna en flora (art. 8, § 5, CITES-Verordening).
[271] Art. 8, § 1, CITES-Verordening.
[272] Art. 8, § 2, CITES-Verordening.
[273] De ontheffing gebeurt door afgifte van een daartoe strekkend certificaat door de administratieve instantie van de lidstaat waarin de specimens zich bevinden.

ontheffingen dienen te gebeuren in overeenstemming met de voorschriften van andere Gemeenschapswetgeving betreffende de instandhouding van wilde fauna en flora. Naast deze ontheffing in specifieke gevallen, kan de Commissie algemene ontheffingen of afwijkingen van de verbodsbepalingen instellen, zoals vastgelegd in art. 8, § 4.

Voor het vervoer van levende specimens worden bijkomende bepalingen opgelegd[275]. Voorts worden algemene bepalingen opgelegd inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer[276].

Inzake de toepassing van de CITES-Verordening op de mariene soorten worden in Bijlage A bij de verordening alle *Cetacea*-soorten opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat voor de invoer en uitvoer uit de Gemeenschap van de walvisachtigen en afgeleide producten de bepalingen gelden van deze verordening. *Voor de handel in walvisproducten was er voordien reeds een regeling door Verordening 348/81 van 20 januari 1981*[277]. Deze verordening was aangenomen overwegende dat het behoud van de walvisachtigen maatregelen ter beperking van de internationale handel noodzakelijk maakt en dat dergelijke maatregelen moeten worden getroffen op EEG-niveau[278]. Door deze verordening was het vanaf 1 januari 1982 verplicht om voor het invoeren in de Gemeenschap van de producten die opgenomen zijn in de bijlage bij de verordening een invoervergunning voor te leggen. De bijlage omvat producten zoals vlees en eetbare slachtafvallen van walvisachtigen, walvisbaarden, vetten en oliën van walvisachtigen enz. De vergunning wordt niet afgegeven voor producten die voor commerciële doeleinden bestemd zijn. Alhoewel deze verordening formeel nog van kracht is, werd de werking ervan feitelijk overgenomen door Verordening 3626/82 inzake de toepassing van het CITES-Verdrag binnen de EG, op haar beurt vervangen door Verordening 338/97.

Andere mariene soorten opgenomen in de bijlagen bij de verordening zijn onder meer de zuidelijke zeeotter, de monniksrob, de doegong, lamantijnen, de zeeschildpadden, de lederschildpad, de zeekrokodil, de steur in Bijlage A en de pelsrobben, de walrus en verschillende koralen in Bijlage B.

2.2.2. HANDEL IN ZEEHONDENPRODUCTEN

Specifiek voor de handel in producten afkomstig van bepaalde zeehondensoorten, werden in de Europese Gemeenschap enkele richtlijnen aangenomen. *EEG-Richtlijn 83/129/EEG van 28 maart 1983* betreft de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten[279]. De richtlijn werd genomen omdat er twijfel bestond over de populaties van de zadelrob en klapmuts, in het bijzonder wat betreft de gevolgen van

---

[274] Een ontheffing op grond van de CITES-Verordening kan onder meer worden verleend voor specimens die bestemd zijn voor onderzoek of onderwijs dat de bescherming of instandhouding van de soort tot gevolg heeft of voor specimens die van oorsprong zijn uit een lidstaat en overeenkomstig de in die lidstaat geldende wetgeving aan hun natuurlijk milieu werden onttrokken.

[275] Voor elk vervoer van levende specimens van in Bijlage A genoemde soorten van de plaats die wordt vermeld op de invoervergunning is een voorafgaande toestemming vereist. Toestemming kan slechts worden verleend in de gevallen bepaald in de verordening (art. 9, § 2, CITES-Verordening). Bij het vervoer van een specimen van een soort van Bijlage B, mag diegene die het specimen in zijn bezit heeft hiervan uitsluitend afstand doen indien de toekomstige ontvanger voldoende is ingelicht over het onderbrengen, de uitrusting en de handelingen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het specimen op gepaste wijze zal worden behandeld (art. 9, § 4, CITES-Verordening).

[276] Cf. art. 9, § 5, CITES-Verordening.

[277] Verordening (EEG) nr. 348/81 van de Raad van 20 januari 1981 betreffende een gemeenschappelijke regeling die van toepassing is op de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen, *PB L* 39, 12 februari 1981.

[278] De Verordening is mede genomen gelet op Verordening 136/66 van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten en op Verordening 827/68 van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in Bijlage II van het Verdrag (tot oprichting van de EEG) vermelde producten.

[279] Voor een verwijzing zie voetnoot 205 van hoofdstuk 6.

de niet-traditionele jacht voor de instandhouding van de klapmutspopulaties. Het werd dan ook wenselijk geacht om verder onderzoek te verrichten naar de wetenschappelijke aspecten en de gevolgen van het doden van de jongen. In afwachting van de resultaten hiervan was het nodig dat er tijdelijke maatregelen werden genomen. De richtlijn legt de staten op de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de in de bijlage genoemde producten niet voor handelsdoeleinden op hun grondgebied worden ingevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt voor producten die afkomstig zijn van de traditionele jacht van de eskimobevolking.

Deze richtlijn was van beperkte duur (tot 1 oktober 1985) tenzij de Raad daarover anders besliste. Dit gebeurde door middel van *Richtlijn 85/444/EEG van 27 september 1985*, waardoor de duur van de richtlijn van 1983 werd verlengd tot 1 oktober 1989 en dit omdat de onzekerheid over de gevolgen van de niet-traditionele jacht op de instandhouding van de soorten, nog niet was weggenomen. Door middel van de *Richtlijn 89/370/EEG van 8 juni 1989* werd de Richtlijn voor onbeperkte duur verlengd, omdat er steeds meer twijfel bestond over het effect van de niet-traditionele jacht op de stand van de zadelrobpopulaties in het oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, de Barentszee en de Witte Zee.

2.3. Regeling van handel in andere internationale verdragen

Het CITES-Verdrag en de Europese CITES-Verordening regelen de internationale handel in bedreigde soorten. In de meeste natuurbehoudswetgeving zijn ten aanzien van de daarin opgenomen beschermde soorten bepalingen opgenomen ten opzichte van de handel in deze soorten: naast het verbod op doden of vangen, wordt ook doorgaans de handel in deze beschermde soorten verboden (cf. b.v. art. 5 en 6, Verdrag van Bern; art. 6, Vogelrichtlijn; art. 12, § 2, Habitatrichtlijn). Zo is het bijvoorbeeld op basis van art. 12, § 2 van de Habitatrichtlijn, voor de soorten van Bijlage IV bij deze richtlijn, verboden om deze in bezit te hebben, te vervoeren, te verhandelen of te ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens. In Bijlage IV van de Habitatrichtlijn komen alle soorten van de groep *Cetacea* voor. *Walvissoorten mogen dus niet worden verhandeld binnen de landen van de Gemeenschap, tenzij een uitzondering is toegestaan op basis van art. 16 van de Habitatrichtlijn*. Dit gaat over de interne handel binnen één enkele lidstaat en heeft dus geen betrekking op internationale handel. Indien een uitzondering krachtens de Habitatrichtlijn op het handelsverbod wordt voorzien voor een soort die wordt beschermd door de Habitatrichtlijn en deze wordt verhandeld naar een ander land van de Gemeenschap of naar een niet-EG land dan zal Verordening 338/97 van toepassing zijn.

3. Handel in bedreigde soorten in het nationaal recht

De meeste producten van wilde dieren en planten zijn afkomstig van ontwikkelingslanden. De belangrijkste importerende landen zijn de VS, Japan en de Europese landen. Ook België behoort tot de landen met een hoge import, onder meer van levende reptielen[280]. De wetgeving inzake de internationale handel in uitvoering van het internationaal recht is dus van cruciaal belang.

In België wordt de internationale handel gereglementeerd door de uitvoeringswetgeving op het CITES-Verdrag en de EG-Verordening 3626/82, met name door de *Wet van 28 juli 1981 en het KB van 20 december 1983*[281] en tevens een aantal andere uitvoeringsbesluiten[282]. De

[280] Voor een overzicht van de belangrijkste importerende en exporterende landen in wilde dieren en planten, zie BAKER, J., "A Substantive Theory of the Relative Efficiency of Environmental Treaty Compliance Strategies: The Case of CITES", *JIWLP* (1-45) 8-9 (1999).

[281] Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979, *BS* 30 december 1983 (voortaan verwijzing als CITES-Wet) en het KB van 20 december 1983 houdende toepassing van de

beheersorganen zoals die moeten voorzien zijn volgens het CITES-Verdrag zijn de diergeneeskundige dienst en de dienst plantenbescherming van het Ministerie van landbouw[283]. Art. 4 van de wet omvat een strikte verbodsbepaling voor de soorten van Bijlage I bij het verdrag: het is verboden gemakkelijk identificeerbare, levende of dode specimens, die in Bijlage I van het verdrag voorkomen, te houden, voor de verkoop te houden, te koop aan te bieden of te kopen, behoudens door de Koning toegestane afwijking[284]. In art. 5 van de wet worden de strafbepalingen voorzien voor het overtreden van het verdrag. In geval van inbeslagname van de dieren of planten worden zij ofwel teruggezonden naar de staat van uitvoer of worden zij desnoods geslacht of vernietigd. De overtredingen van de wet en uitvoeringsbesluiten worden opgespoord en vastgesteld door diensten die worden genoemd in de wet[285]. Bij ministerieel besluit van 31 juli 1989[286] werden ook de controleurs, inspecteurs en ingenieurs van de Dienst Zeevisserij bij het Bestuur der economische diensten aangewezen om overtredingen op te sporen en vast te stellen. Het KB van 20 december 1983 bevat regelingen inzake het houden van specimens[287]. Naast het houden van dieren wordt het vervoer en de handel van de specimens geregeld. Het KB bevat tevens bepalingen over de in- uit- en wederuitvoer en doorvoer in de Europese Gemeenschap. Bij het binnenbrengen van specimens vanuit de zee wordt de invoervergunning alleen afgeleverd als voldaan is aan de in het KB voorziene voorwaarden[288].

Door deze uitvoeringswetgeving beschikt België over een zeer compleet wettelijk instrumentarium om het CITES-Verdrag toe te passen. Een belangrijke lacune in de wetgeving is echter de afwezigheid van een verbod en bestraffing van bezit van illegaal ingevoerde specimens van de CITES- Bijlagen I en II. De douanewetgeving voorziet echter in de sanctionering van het bezit van en de handel met illegaal geïmporteerde specimens, op voorwaarde dat de illegale invoer kan worden bewezen. Ook de strafmaat voor overtredingen op de CITES-wetgeving ligt veeleer aan de lage kant[289].

Specifiek voor het mariene milieu worden ook in de Wet ter bescherming van het mariene milieu bepalingen opgenomen inzake de handel in beschermde soorten. Voor de soorten die worden geplaatst op de lijst in uitvoering van art. 10, § 1 van de wet, is er naast het verbod op het doden en vangen enz. ook een verbod op:

- het in bezit hebben en vervoeren, behoudens de in art. 14 vermelde gevallen en de gevallen vermeld in de goedkeuringswet van het CITES-Verdrag en in de Verordening 338/97; en
- op het verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden, behoudens de bepalingen van de goedkeuringswet van het CITES-Verdrag en in de Verordening 338/97[290].

Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, *BS* 30 december 1983, gewijzigd door het KB van 2 februari 1990, *BS* 21 februari 1990.

[282] Zie KB van 19 december 1988 houdende erkenning van laboratoria in toepassing van art. 7 van de Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, *BS* 13 januari 1989; MB van 3 augustus 1984 houdende oprichting van een wetenschappelijk comité voor het uitbrengen van advies over de toepassing van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, *BS* 13 september 1984, gewijzigd door het MB van 12 oktober 1989, *BS* 6 december 1989 en door het MB van 6 november 1992, *BS* 29 december 1992.

[283] Art. 3, CITES-Wet.

[284] Dit gebeurde door middel van het KB van 19 april 1985 houdende toekenning van afwijkingen in toepassing van art. 4 van de wet van 28 juli 1981, *BS* 29 mei 1985.

[285] Cf. art. 7, CITES-Wet.

[286] MB van 31 juli 1989 tot aanwijzing van overheidspersonen in uitvoering van art. 7 van de wet van 28 juli 1981, *BS* 23 augustus 1989.

[287] Art. 2-11, KB van 20 december 1983.

[288] Cf. art. 13, § 6; zie MAES, F. en CLIQUET, A., *o.c.*, 1138 (1996).

[289] DE MEULENAER, T., *o.c.*, 161-174 (1996).

[290] Art. 10, § 1, v en vi, Wet mariene milieu.

Dit betekent dat een soort van de beschermde lijst die voorkomt binnen de zeegebieden niet mag worden gevangen en verhandeld tenzij conform de uitzonderingen voorzien in art. 10, § 2 van de wet. Voor het in bezit hebben en vervoeren van zeezoogdieren in de zeegebieden geldt ook de uitzondering van art. 14 (opvang van gewonde of zieke dieren). Het verbod op het vervoeren en verhandelen van soorten op de lijst in de zeegebieden geldt zowel voor handel binnen België als handel naar andere landen. Er kan dus bijvoorbeeld geen geldige uitvoervergunning worden verstrekt voor een soort die voorkomt op de lijst van de beschermde soorten krachtens art. 10, § 1 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu en die werd gevangen binnen de zeegebieden, tenzij dit conform de uitzonderingen van art. 10, § 2 van de wet gebeurt. Indien er een toegelaten vervoer of handel is van een soort van de beschermde lijst (dus volgens de uitzonderingen van art. 14 of de uitzonderingen van art. 10, § 2) en dit betreft een soort die ook op een internationale lijst voorkomt, dan gelden uiteraard de vereisten van de reglementering inzake internationale handel. Indien bijvoorbeeld wordt toegestaan dat een zeezoogdier wordt gevangen met het oog op de herintroductie op een andere plaats in de Noordzee, en dit verloopt conform de uitzonderingsmogelijkheid en procedure krachtens art. 10, § 2, en dit specimen wordt vervoerd buiten de grenzen van België, dan zullen de vereisten van de reglementering inzake internationale handel van kracht blijven.

In het geval er een vervoer is door de zeegebieden van een soort die werd gevangen buiten de zeegebieden van België, dan valt dit vervoer onder de reglementering van de internationale handel indien deze soort ook voorkomt op de lijst van het CITES-Verdrag of de EG-Verordening terzake. In dat geval gelden alle vereisten van de reglementering inzake internationale handel (zijnde het CITES-Verdrag, Verordening (EG) 338/97 en de Belgische wetgeving ter uitvoering hiervan).

De controlerende instanties die het vervoer van een specimen van een soort in de zeegebieden vaststellen, zullen moeten nagaan of deze soort valt onder de beschermingsmaatregelen inzake de handel. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- Indien een soort voorkomt op de internationale lijsten en niet op de lijst van de wet, dan moet uiteraard alleen met de internationale wetgeving en de uitvoeringswetgeving hierbij rekening worden gehouden. Deze wetgeving is onverminderd van toepassing binnen de zeegebieden.
- Indien een soort voorkomt op de lijst in uitvoering van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, en niet op de lijsten van de internationale handel, dan kan het vervoer enkel conform de uitzonderingsbepalingen van art. 10, § 2 van de wet.
- Indien een soort voorkomt op zowel de lijst van art. 10, § 1 van de wet als in de lijsten inzake internationale handel, dan zal het vervoer enkel rechtsgeldig zijn in twee gevallen. Een eerste geval is als het bewijs kan worden geleverd dat dit over een legale *internationale* handel gaat. Het moet dus gaan over een vervoer van een specimen dat niet werd gevangen binnen de zeegebieden. Het moet bovendien om een *legale* internationale handel gaan (dus met de vereiste CITES-vergunning of vergunning conform de EG-Verordening). Als niet kan worden aangetoond dat het om een internationale handel gaat, kan worden aangenomen dat het specimen werd gevangen in de zeegebieden. Dit vormt een inbreuk op de Wet ter bescherming van het mariene milieu die de bescherming beoogt van de aldaar voorkomende soorten, tenzij het valt onder de door de wet voorziene uitzonderingen (zoals b.v. vervoer ingeval van art. 14). Dit levert de tweede mogelijkheid op waarin een rechtsgeldig vervoer kan plaatsvinden.

V. INTRODUCTIE VAN SOORTEN

1. OMSCHRIJVING

Bij de introductie van soorten kunnen verschillende situaties worden onderscheiden. *Een eerste geval gaat over de opzettelijke introductie door de mens van niet-inheemse soorten of exoten* (het binnenbrengen van een bepaalde soort in een gebied). Vooral deze vorm van introductie moet uiterst voorzichtig worden benaderd: het inbrengen van uitheemse soorten heeft in het verleden reeds talloze malen gezorgd voor de verstoring van inheemse soortenpopulaties. Een bijzonder geval is het opzettelijk introduceren van genetisch gemodificeerde organismen. Veelal voorziet de wetgeving in een rechtsgrond om de opzettelijke introductie in de natuur zoveel mogelijk aan banden te leggen. Een probleem hierbij is te bepalen voor welke soorten het verboden is om deze te introduceren. Dit vraagt naar een definiëring van het begrip *inheemse soort*. Het grootste probleem is evenwel de handhaving. Vaak ontstaan problemen door het vrijlaten in de natuur van exoten die werden aangekocht in planten- of dierenwinkels. Dit valt zeer moeilijk te controleren. Dit probleem zou kunnen worden verholpen door te vermijden dat dergelijke "schadelijke" soorten op de markt terecht komen. Een rechtsgrond daarvoor ontbreekt echter doorgaans.

Een tweede mogelijkheid is de *onopzettelijke introductie van niet-inheemse soorten* door migratie van soorten (spontane kolonisatie door niet-inheemse soorten). Onopzettelijke introductie van vreemde soorten kan ook gebeuren als gevolg van menselijke activiteiten. Een belangrijk voorbeeld hierbij is de introductie als gevolg van het lozen van ballastwater van zeeschepen. Ook de klimaatverandering, al dan niet als gevolg van menselijke activiteiten, kan een belangrijke factor zijn bij de verspreiding van vreemde soorten. De onopzettelijke introductie wordt in een IUCN-richtlijn inzake de introductie van vreemde soorten[291] omschreven als een niet-bedoelde introductie die het resultaat is van een soort die gebruik maakt van mensen of menselijke overbreng-systemen (*human delivery systems*), als vector voor de verspreiding buiten zijn natuurlijk verspreidingsgebied.

De effecten van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie van soorten kunnen immens en desastreus zijn voor de inheemse soorten en voor de ecosystemen. Eenmaal exoten zich ergens hebben gevestigd, kan het nodig zijn dat bepaalde beheersmaatregelen worden genomen (b.v. het opnieuw verwijderen van schadelijke soorten).

Een derde mogelijkheid is de *herintroductie van inheemse soorten* die opnieuw worden geïntroduceerd in een gebied waaruit ze verdwenen zijn. Zelfs deze vorm van introductie moet met de nodige omzichtigheid worden benaderd. Daarbij rijzen er vragen naar de wenselijkheid van het opnieuw introduceren van soorten, de vraag naar de haalbaarheid en de kans op succes, de impact op de ondertussen gewijzigde situatie, de vraag of het mogelijk is om genetisch dezelfde soorten te introduceren.

2. INTRODUCTIE VAN SOORTEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT

2.1. INTRODUCTIE VAN SOORTEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT VAN TOEPASSING OP ZEE

2.1.1. ALGEMEEN

De regelingen die specifiek van toepassing zijn op zee inzake introductie gaan over het beperken van de al dan niet opzettelijke introductie van uitheemse soorten en/of genetisch

[291] IUCN, *Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species*, aangenomen op de 51ste vergadering van de IUCN-Raad, Gland, februari 2000, in http://iucn.org/themes/ssc/pubs/policy/invasivesEng.htm.

gemodificeerde organismen. Soms worden ook bepalingen opgenomen inzake de bestrijding van reeds geïntroduceerde uitheemse soorten. Een enkele keer wordt een rechtsgrond geboden voor de herintroductie van soorten.

Een algemene rechtsgrond voor het nemen van maatregelen inzake de introductie van niet-inheemse soorten in het mariene milieu wordt geboden door het Zeerechtverdrag. Art. 196 van het Zeerechtverdrag legt aan de verdragspartijen op om alle nodige maatregelen te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van het mariene milieu dat voorkomt uit de opzettelijke of toevallige introductie van uitheemse of nieuwe soorten in een bepaald deel van het mariene milieu, die daarin aanmerkelijke en schadelijke veranderingen kan teweegbrengen.

2.1.2. Introductie in ballastwater van schepen

Voor de bijzondere problematiek van de onopzettelijke introductie van soorten in het ballastwater van zeeschepen, werden door de IMO richtlijnen uitgewerkt. In november 1993 werd door de Algemene Vergadering van de IMO Resolutie A.744(18)[292] aangenomen met richtlijnen om de verspreiding van vreemde organismen via het ballastwater en sedimenten afkomstig van schepen te voorkomen. Deze resolutie werd vervangen door *IMO-Resolutie A.868(20) inzake richtlijnen voor de controle en het beheer van ballastwater van schepen met het oog op het minimaliseren van het overbrengen van schadelijke aquatische organismen*[293]. Het is de bedoeling dat deze resolutie de basis vormt voor een nieuwe bijlage bij het MARPOL-Verdrag.

In de richtlijnen wordt onder meer voorzien in de verplichting voor het schip om een ballastwaterbeheersplan aan boord te hebben[294]. Voor de havenstaten wordt opgelegd om te voorzien in ontvangstfaciliteiten[295]. Er zijn tevens verplichtingen voor het vastleggen van gegevens terzake en de rapportering hierover[296]. Zo moet de havenstaat bijvoorbeeld meedelen in welke gebieden of situaties het opnemen van ballastwater geminimaliseerd moet worden (b.v. in gebieden waar er een algenbloei is). De operationele richtlijnen voor schepen omvatten het toepassen van voorzorgspraktijken (zoals het minimaal opnemen van schadelijke aquatische organismen en het vermijden van onnodige lozing van ballastwater)[297]. Voor het beheer van het ballastwater worden verschillende opties voorzien: het veilig lozen van ballastwater in zee (b.v. in diep water aangezien daar doorgaans kustzoneorganismen minder kans hebben te overleven); het niet of minimaal lozen van ballastwater; het lozen in ontvangstfaciliteiten; het gebruik van nieuwe technieken en behandelingen[298]. Er worden tevens richtlijnen gegeven voor het afdwingen van maatregelen door de havenstaten[299].

2.1.3. Introductie door aquacultuur

Als globaal instrument is er de *Code voor de verantwoorde visserij* van de FAO van 1995: in de bepalingen van deze code over aquacultuur wordt voorzien dat inspanningen moeten worden geleverd om de schadelijke effecten te minimaliseren van het introduceren van niet-inheemse soorten of van genetisch gemodificeerde organismen gebruikt in de aquacultuur in het mariene milieu, in het bijzonder in het geval dat er een aanzienlijke kans bestaat dat

[292] IMO-Resolutie A.744 (18) van 4 november 1993, Guidelines for Preventing the Introduction of Unwanted Aquatic Organisms and Pathogens from Ships' Ballast Water and Sediment Discharges.
[293] Voor een verwijzing, zie noot 233 van hoofdstuk 1.
[294] 7.1.1, IMO-Resolutie A.868(20).
[295] 7.2.1., IMO-Resolutie A.868(20).
[296] Hoofdstuk 8, IMO-Resolutie A.868(20).
[297] 9.1, IMO-Resolutie A.868(20).
[298] 9.2., IMO-Resolutie A.868(20).
[299] Hoofdstuk 11, IMO-Resolutie A.868(20).

dergelijke soorten zich zouden verspreiden in de wateren onder de eigen rechtsbevoegdheid of in wateren onder de rechtsbevoegdheid van andere staten[300]. Zoals er voorheen al op werd gewezen, is de Code echter geen juridisch bindend instrument[301].

2.1.4. INTRODUCTIE VAN SOORTEN IN DE VERSCHILLENDE MARIENE REGIO'S

Meer algemene bepalingen inzake de introductie van soorten in het mariene milieu zijn terug te vinden in enkele regionale UNEP-protocollen en in het Protocol inzake milieubescherming van Antarctica. Voor de *Noordzee* zijn er geen specifieke bepalingen.

Het Barcelona-Protocol inzake de *Middellandse Zee* voorziet een rechtsgrond voor de verschillende aspecten van introductie (al dan niet opzettelijke introductie van exoten, bestrijding en herintroductie). Het protocol legt aan de verdragspartijen op om alle nodige maatregelen te nemen om zowel de *intentionele als onopzettelijke introductie* van *niet-inheemse of genetisch gemodificeerde soorten* in het wild te regelen en deze te verbieden die een schadelijke impact kunnen hebben op ecosystemen, habitats en soorten in het gebied waarop het protocol van toepassing is. Voorts moeten de partijen trachten alle mogelijke maatregelen te nemen om soorten die al geïntroduceerd zijn, *uit te roeien*, wanneer na een wetenschappelijke beoordeling blijkt dat deze soorten schade veroorzaken of kunnen veroorzaken aan ecosystemen, habitats of soorten in het gebied[302]. Daarenboven dienen ook in de beschermde gebieden, ingesteld krachtens het verdrag, specifieke gebiedsgerichte maatregelen worden genomen: binnen de beschermde gebieden dienen de verdragspartijen de introductie van niet-inheemse soorten van het speciaal beschermd gebied te regelen, alsook de introductie van genetisch gemodificeerde organismen en de *introductie of herintroductie* van soorten die aanwezig zijn of geweest zijn in het beschermd gebied[303]. In het voorgaande protocol inzake de Middellandse Zee van 1982 ging het alleen over de mogelijkheid om in de beschermde gebieden het introduceren van *uitheemse* soorten te verbieden[304].

Voor de andere mariene regio's gaat het telkens over de beperking van introductie van niet-inheemse soorten, al dan niet gekoppeld aan de beschermde gebieden. Voor de *Caribische regio* kunnen op grond van het Kingston-Protocol de maatregelen in de beschermde gebieden het regelen, of verbieden van de introductie van niet-inheemse soorten omvatten [305]. Daarenboven moet elke verdragspartij alle gepaste maatregelen nemen om de intentionele of onopzettelijke introductie te regelen of te verbieden van niet-inheemse soorten en genetisch gemodificeerde organismen in het wild, die een schadelijke impact kunnen hebben op de natuurlijke flora, fauna of andere kenmerken van de wijde Caribische regio[306]. Ook in het Nairobi-Protocol inzake de *Oost-Afrikaanse regio* wordt aan de verdragspartijen opgelegd alle gepaste maatregelen te nemen om de intentionele of accidentele introductie te verbieden van vreemde of nieuwe soorten die een belangrijk of schadelijke verandering kunnen teweegbrengen aan de oostelijke Afrikaanse regio[307] . In de beschermde gebieden kunnen specifieke maatregelen worden genomen om de introductie van niet-inheemse soorten te regelen[308]. Het Paipa-Protocol van 1989 inzake de *zuidoostelijke Stille Oceaan*, legt aan de verdragspartijen op maatregelen te nemen inzake de introductie van uitheemse soorten fauna en flora[309].

---

[300] FAO-Code voor verantwoorde visserij, 9.3.1.
[301] Zie supra afdeling III.
[302] Art. 13, Barcelona-Protocol.
[303] Art. 6, d, Barcelona-Protocol.
[304] Art. 7, e, Genève-Protocol.
[305] Art. 5, § 1, f, Kingston-Protocol.
[306] Art. 12, Kingston-Protocol.
[307] Art. 7, Nairobi-Protocol.
[308] Art. 10, f, Nairobi-Protocol.
[309] Art. VII, 2, c, Paipa-Protocol.

Het *Protocol van 1991 betreffende milieubescherming bij het Antarctica-Verdrag* bepaalt in Bijlage II inzake de instandhouding van de flora en fauna dat geen dier- of plantensoorten die niet inheems zijn in het gebied worden binnengebracht op het land, op de ijsplaten of in de wateren waarop het Antarctica-Verdrag van toepassing is, behalve overeenkomstig een vergunning. Deze vergunningen kunnen slechts worden afgegeven voor de invoer van de in aanhangsel B genoemde planten en dieren (kamerplanten en laboratoriumdieren en -planten met inbegrip van virussen, bacteriën, gisten en zwammen). Na afloop van de vergunning moeten deze terug worden verwijderd uit het gebied. Er moeten ook voorzorgen worden genomen om te voorkomen dat niet in de inheemse flora en fauna aanwezig zijnde micro-organismen (virussen, bacteriën enz.) in het gebied worden binnengebracht[310].

2.2. Introductie van soorten in het internationaal recht van toepassing op het land en de land/zee interactie

In de meeste natuurbehoudverdragen zijn bepalingen opgenomen inzake de (opzettelijke) introductie van niet-inheemse soorten. Zo moeten de verdragspartijen bij het Verdrag van Bonn voor de soorten die zijn opgenomen in Bijlage I bij het verdrag, voor zover mogelijk en passend, de invloeden die deze soort bedreigen, voorkomen, verzachten of in de hand houden, met name door het uitzetten van uitheemse soorten strikt aan banden te houden of door de al aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden[311]. Voor de soorten van Bijlage II waarvoor internationale overeenkomsten dienen gesloten te worden, kunnen deze onder meer voorzien in de bescherming van leefgebieden van deze soorten tegen diverse schadelijke factoren, met inbegrip van het onmogelijk maken van het uitzetten en het verhinderen van het binnendringen van uitheemse soorten die schadelijk zouden kunnen zijn voor de desbetreffende trekkende soort en het strikt in de hand houden van de reeds aanwezige uitheemse soorten[312]. Het *Verdrag van Bern* bepaalt terzake dat het uitzetten van uitheemse soorten aan strenge controle moet worden onderworpen[313].

Luidens het *Biodiversiteitsverdrag* moeten de verdragspartijen de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten voorkomen, beheersen of uitroeien[314]. Inzake gemodificeerde organismen bepaalt het verdrag dat de staten middelen moeten verschaffen of handhaven voor het reguleren, beheren of beheersen van de risico's verbonden aan het gebruik en het vrijkomen van veranderde levende organismen, voortgekomen uit de biotechnologie, die nadelige milieueffecten zouden kunnen hebben die van invloed kunnen zijn op het behoud en het duurzame gebruik van biologische diversiteit, daarbij tevens rekening houdend met de risico's voor de gezondheid van de mens[315]. *In het Jakarta Mandaat inzake mariene biodiversiteit is één van de aandachtspunten de introductie van vreemde organismen in het mariene milieu.* Door beslissing II/10 van de tweede vergadering van de verdragspartijen wordt aanbevolen de voorzorgsbenadering toe te passen bij de introductie van vreemde soorten, producten van selectieve kweek en levende gemodificeerde organismen die schadelijke effecten kunnen hebben op het behoud en duurzaam gebruik van de mariene en kustbiodiversiteit[316]. Bij de aanbevelingen gedaan door de SBSSTA in het Jakarta Mandaat wordt bij de opzettelijke introductie van vreemde soorten door maricultuur ook gewezen op de vereiste van een voorafgaande milieueffectbeoordeling[317].

---

[310] Art. 4, Protocol milieubescherming Antarctica.
[311] Art. IV, c, Verdrag van Bonn.
[312] Art. V, § 5, e, Verdrag van Bonn.
[313] Art. 11, § 2, Verdrag van Bern.
[314] Art. 8, h, Biodiversiteitsverdrag.
[315] Art. 8, g, Biodiversiteitsverdrag.
[316] COP 2, Beslissing II/10, Annex I, par. xi.
[317] SBSTTA, Recommendation I/8, par. 16.

Teneinde overheden te helpen om uitvoering te geven aan de bepalingen inzake introductie van het Biodiversiteitsverdrag werden door de IUCN richtlijnen uitgewerkt inzake de preventie van het verlies aan biodiversiteit door vreemde soorten[318]. Daarin worden onder meer aanbevelingen gedaan inzake de onopzettelijke introductie, de opzettelijke introductie, het verwijderen van vreemde soorten, controle en wetgeving. Bij de onopzettelijke introductie wordt voor het mariene milieu aanbevolen om de initiatieven inzake de introductie van soorten afkomstig van ballastwater van schepen te implementeren. Hierbij wordt verwezen naar de richtlijnen die door de IMO werden uitgewerkt. Het vernietigen van vreemde soorten in het mariene milieu zal doorgaans moeilijker zijn. Er wordt ook een link gelegd tussen het verwijderen van soorten en de herintroductie van inheemse soorten. Veelal zal de vernietiging van vreemde soorten worden gevolgd door de herkolonisatie van inheemse soorten.

Ook in de EG-natuurbehoudsrichtlijnen wordt aandacht besteed aan het beperken van de introductie van niet-inheemse soorten. De *Vogelrichtlijn* legt aan de lidstaten op er voor te zorgen dat bij introductie van soorten die niet natuurlijk in het wild voorkomen op het Europees grondgebied, ze geen schade toebrengen aan de plaatselijke flora en fauna[319]. Luidens de *Habitatrichtlijn* moeten de lidstaten er op toezien dat de opzettelijke introductie in de vrije natuur van een soort die op hun grondgebied niet inheems is, zodanig aan voorschriften wordt gebonden dat daardoor geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke habitats in hun natuurlijk verspreidingsgebied of aan de inheemse wilde flora en fauna, en een dergelijke introductie verbieden indien zij dit nodig achten[320].

De internationale natuurbehoudswetgeving bevat voorts ook bepalingen inzake de herintroductie van inheemse soorten. Luidens het *Verdrag van Bern* moet het uitzetten van inheemse soorten worden bevorderd, wanneer deze maatregel zal bijdragen tot de instandhouding van een soort die met uitsterven wordt bedreigd, op voorwaarde dat vooraf wordt bestudeerd of een dergelijke maatregel doeltreffend en aanvaardbaar is, rekening houdend met ervaringen van andere verdragspartijen[321]. De *Habitatrichtlijn* voorziet een rechtsgrond voor het toelaten van herintroductie, namelijk door bij de uitzonderingen op de verbodsbepalingen inzake soortenbescherming te vermelden dat dit ook kan ten behoeve van de repopulatie en herintroductie van de beschermde soorten[322]. Voorts moeten de lidstaten nagaan of de herintroductie van de inheemse soorten van Bijlage IV wenselijk is, wanneer die kan bijdragen tot de instandhouding van die soorten, op voorwaarde dat een onderzoek heeft uitgewezen dat de herintroductie een doeltreffende bijdrage is tot het herstel van een gunstige staat van instandhouding voor die soorten en na raadpleging van de belanghebbenden plaatsvindt. Door de *IUCN* werden richtlijnen uitgewerkt inzake herintroductie van soorten[323]. Deze richtlijnen omvatten voorwaarden en vereisten, inzake onder meer haalbaarheidsstudies, de beschikbaarheid van soorten en wettelijke vereisten.

3. INTRODUCTIE VAN SOORTEN IN HET NATIONAAL RECHT

3.1. INTRODUCTIE IN HET MARIENE MILIEU

Voor de introductie van soorten in het mariene milieu geldt de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Daarin gelden volgende bepalingen:

[318] Zie supra 1 voor de verwijzing.
[319] Art. 11, Vogelrichtlijn.
[320] Art. 22, a en b, Habitatrichtlijn.
[321] Art. 11, § 2, Verdrag van Bern.
[322] Art. 16, § 1, d, Habitatrichtlijn.
[323] IUCN/SSC Guidelines for Re-Introductions, aangenomen op de 41ste vergadering van de IUCN-Raad, Gland, mei 1995, http://iucn.org/themes/ssc/pubs/policy/reinte.htm.

- De *opzettelijke introductie van niet-inheemse soorten* is verboden in de zeegebieden, tenzij een vergunning wordt verleend door de Koning[324]. Een vergunning kan maar worden verleend na onderzoek van de gevolgen van de introductie in het mariene milieu van de bedoelde organismen op de inheemse biota en levensgemeenschappen en de verspreidingsrisico's in aangrenzende gebieden. De introductie mag geen invloed hebben op de plaatselijke biota. De Koning bepaalt de procedure voor het aanvragen en het toekennen van de vergunning.
  Deze verbodsbepaling betreft de introductie door de mens (niet de natuurlijke migratie of onvrijwillige introductie). Met introductie van niet-inheemse soorten wordt bijvoorbeeld het introduceren van niet-inheemse soorten ten behoeve van kweek of vangst beoogd.
- Gezien de specifieke problematiek van de *niet-inheemse organismen in ballastwater* van schepen, wordt voorzien in een afzonderlijke mogelijkheid voor de Koning om hierop een verbod in te stellen[325]. Als gevolg van het internationale karakter van de problematiek, is het wenselijk om het koninklijk besluit af te stemmen op de internationale ontwikkelingen op dit vlak.
- Er kunnen tevens maatregelen door de Koning worden genomen om niet-inheemse soorten, die onvrijwillig of in overtreding van deze wet in de zeegebieden werden geïntroduceerd, *te bestrijden of te verwijderen* met het oog op de bescherming van de inheemse biota. Een voorafgaand advies van de bevoegde wetenschappelijke instelling is vereist[326].
- Voorts is er een verbod op de doelbewuste introductie in de zeegebieden van *genetische gemodificeerde, al dan niet inheemse, organismen*[327].

Over de *(her)introductie van inheemse soorten* in het mariene milieu is in de wet niets expliciets bepaald. Niettemin kunnen er enkele regels terzake worden afgeleid uit andere bepalingen. In de integrale mariene reservaten zal (her)introductie niet toegelaten zijn. Daar zijn immers alle activiteiten verboden, behoudens de uitzonderingen in de wet. Het is de bedoeling van de integrale reservaten om daar de natuurlijke verschijnselen naar eigen wetten te laten evolueren. In deze reservaten wordt ervoor geopteerd om geen actieve beheersmaatregelen te nemen. Aangezien (her)introductie een actieve beheersmaatregel is, zal dit niet toegelaten zijn. (Her)introductie zal eventueel wel mogelijk zijn in de gerichte mariene reservaten. In de gerichte mariene reservaten zijn immers maatregelen van natuurbehoud, -beheer, -herstel en -ontwikkeling toegelaten[328]. In de wet zijn geen verdere voorwaarden daaraan verbonden. De overheid moet zich uiteraard wel laten leiden door de algemene zorgplicht en de algemene beginselen die zijn opgenomen in de wet. Het zou ook aangewezen zijn dat de richtlijnen van de IUCN inzake de herintroductie van soorten worden gevolgd. In de speciale beschermingszones of zones voor natuurbehoud (de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden) in de zeegebieden gelden de instandhoudingsmaatregelen voorzien in deze richtlijnen. Zo zal in toepassing van art. 6 van de Habitatrichtlijn geen vergunning kunnen worden gegeven voor activiteiten die schadelijk zijn voor de habitats en soorten waarvoor het gebied werd aangeduid. Deze bepaling kan ook van belang zijn voor de opzettelijke introductie van soorten. Voorts geldt in de zeegebieden een vergunningplicht voor de activiteiten genoemd in art. 25 van de wet. Indien de (her)introductie van inheemse soorten onder één van deze activiteiten zou vallen, is er dus een vergunningplicht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor de introductie omwille van de visserij of de viskweek.

3.2. INTRODUCTIE OP HET LAND

De rechtsgrond voor het regelen van de introductie van soorten is gevestigd in het Decreet natuurbehoud: de Vlaamse regering kan maatregelen nemen om het uitzetten van dier- of

[324] Art. 11 § 1, Wet mariene milieu.
[325] Art. 11 § 2, Wet mariene milieu.
[326] Art. 11 § 3, Wet mariene milieu.
[327] Art. 11, § 4, Wet mariene milieu.
[328] Cf. art. 8, v, Wet mariene milieu.

plantensoorten of organismen te regelen of te verbieden voorzover deze uitzetting een bedreiging vormt voor de natuur of het natuurlijk milieu[329].

De introductie wordt momenteel geregeld door het Besluit van 1993 inzake de introductie in de natuur van uitheemse diersoorten[330] in uitvoering van de Wet op het natuurbehoud van 1973. Onder *niet-inheemse diersoorten* wordt in het besluit verstaan diersoorten die niet of sedert minder dan vijftig jaar voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit in het wild voorkomen in België, met uitzondering van de soorten die de laatste vijftig jaar een natuurlijke areaalsuitbreiding kenden[331]. Onder *introductie in de natuur* wordt begrepen het bewust vrijlaten op alle terreinen en plaatsen, ongeacht hun aard of bedekking, die niet afgesloten zijn door een doorlopende constructie die de vrije doorgang van diersoorten naar de nevenliggende erven onmogelijk maakt[332].

De introductie van uitheemse soorten is verboden tenzij er een vergunning wordt verleend, overeenkomstig art. 3 van het besluit. Ter bescherming van de inheemse flora, de inheemse vegetatie en de inheemse fauna kan de minister, na advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, alle maatregelen nemen om niet-inheemse dieren en hun afstammelingen die onvrijwillig of als overtreding van dit besluit in de natuur werden geïntroduceerd, te bestrijden of te verwijderen[333].

In de *staatsnatuurreservaten* is het op grond van art. 5, n van het Ministerieel besluit van 23 oktober 1975 verboden om opzettelijk dieren, planten, zaden of sporen in te brengen (behoudens ontheffing).

3.3. KNELPUNTEN INZAKE DE INTRODUCTIE

Bij de omschrijving van de introductie werd al gewezen op de moeilijkheden om deze problematiek aan te pakken. Deze problemen doen zich onverminderd voor bij de federale en Vlaamse wetgeving. De summiere wetgeving die er momenteel is, geeft weinig sturing aan deze complexe problematiek. Zonder hierop in detail te willen ingaan, kunnen toch enkele moeilijkheden worden aangegeven:

- De definitie van *niet-inheemse soorten* in de Vlaamse wetgeving lijkt vrij arbitrair. Zo kan de aanwezigheid van vreemde soorten die hier reeds vijftig jaar zijn, tot problemen leiden. Ook de introductie van streekvreemde organismen kan nadelig zijn. Dit wordt echter niet gevat door de huidige wetgeving. In de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt geen definitie gegeven van inheemse soorten. Dit heeft misschien als voordeel dat er een grote wetenschappelijke vrijheid bestaat voor de invulling van dit begrip, maar juridisch wordt er alvast geen leidraad gegeven.
- De handhaving van de opzettelijke introductieverboden is bijzonder moeilijk.
- De onopzettelijke introductie van organismen in de natuur is niet geregeld. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt wel een rechtsgrond geboden voor het regelen van de onopzettelijke introductie door ballastwater. Voor de onopzettelijke introductie afkomstig van bijvoorbeeld maricultuur is niets voorzien.
- Er is geen regeling voorzien voor de al dan niet opzettelijke introductie in het ene deel van de kustzone, maar waarvan de impact zich voordoet in het andere gedeelte.
- De bestrijding van schadelijke organismen kan eventueel in conflict komen met de soortenbeschermingswetgeving, indien de te bestrijden soorten als beschermde soorten zijn opgenomen in de wetgeving. Doorgaans wordt in de wetgeving echter een uitzondering voorzien op de beschermingsbepalingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de

[329] Art. 51, § 3, Decreet natuurbehoud.
[330] B.Vl. Ex. van 21 april 1993 betreffende de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten, *BS* 31 juli 1993 (voortaan verwijzing als Besluit introductie).
[331] Art. 1, 2°, Besluit introductie.
[332] Art. 1, 3°, Besluit introductie.
[333] Art. 4, Besluit introductie.

Vlaamse vogelbeschermingswetgeving, waarin uitzonderingen op de verbodsbepalingen zijn voorzien onder meer ter bescherming van fauna en flora. Ook in de Vlaamse wetgeving voor de bescherming van inheemse diersoorten kunnen uitzonderingen worden voorzien omwille van het algemeen of plaatselijk belang. In art. 10, § 2 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu zijn de uitzonderingsbepalingen op de beschermingsbepalingen echter zeer beperkt[334]. Er wordt wel een rechtgrond voorzien in art. 11, § 3 voor de bestrijding van niet-inheemse soorten. Voor de bestrijding van inheemse, beschermde soorten zijn er maar weinig uitzonderingsmogelijkheden in de wet. Dit kan bovendien ook tot een discrepantie leiden tussen de federale en Vlaamse wetgeving, indien dezelfde soorten in beide wetgevingen voorkomen. Dit kan in het bijzonder problemen geven voor soorten die zich zowel in het landgedeelte als het mariene gedeelte van de kust begeven (zoals zeevogels en bepaalde zeezoogdieren, zoals zeehonden).

- Naar de *wenselijkheid van het opzettelijk (her)introduceren*, wordt juridisch geen of weinig houvast geboden. In de Vlaamse wetgeving wordt daarover niets bepaald. In de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt een zekere sturing gegeven voor de introductie van niet-inheemse soorten, door te bepalen dat een vergunning maar kan worden verleend na onderzoek van de gevolgen van de introductie in het mariene milieu op de inheemse biota en levensgemeenschappen en de verspreidingsrisico's in aangrenzende gebieden en dat de introductie geen invloed mag hebben op de plaatselijke biota[335]. Voor de (her)introductie van inheemse soorten wordt er ook in deze wetgeving niets bepaald.

[334] Zie supra 3.1.2.2. van afdeling II inzake verbodsbepalingen.
[335] Cf. art. 11, § 1, Wet mariene milieu.

VI. BEPERKING VAN DE INTERACTIE MET GEBRUIKSFUNCTIES

1. OMSCHRIJVING

De voorgaande soortenbeschermingsmaatregelen hebben voornamelijk betrekking op het regelen van activiteiten die een directe bedreiging vormen voor soorten. Soorten kunnen ook onderhevig zijn aan neveneffecten van bepaalde activiteiten, zonder dat er schadelijke effecten op soorten bedoeld zijn. Voorbeelden hiervan zijn de effecten van verontreiniging, het verstrikt geraken in visnetten en de verstoring door allerhande activiteiten.

Het regelen van deze activiteiten wordt samengebracht onder de noemer van maatregelen die de interactie regelen met bepaalde gebruiksfuncties. Aangezien bepaalde activiteiten vooral neveneffecten hebben voor bepaalde soorten, of bepaalde soorten bijzonder kwetsbaar zijn voor bepaalde activiteiten, zal de wetgeving vaak zijn toegespitst op deze soorten. Dit zal dan veelal gaan over soorten zoals zeevogels en zeezoogdieren. Zo zijn walvisachtigen bijvoorbeeld bijzonder gevoelig voor verstoring door geluid. Aan de maatregelen voor het beperken van de interactie met gebruiksfuncties worden vaak maatregelen gekoppeld om de effecten te bestuderen van activiteiten op soorten.

Maatregelen om de neveneffecten van bepaalde activiteiten te beperken, zijn ten dele reeds aan bod gekomen bij de verbodsbepalingen (afdeling II). Ook in het hoofdstuk over gebiedsgerichte maatregelen zijn reeds bepaalde maatregelen aan bod gekomen. Een voorbeeld hiervan zijn de gebiedsgerichte maatregelen voor de scheepvaart door het aanwijzen van bijzondere gebieden. Zo mag in bijzondere gebieden ingesteld onder Bijlage V van het MARPOL-Verdrag bepaald huishoudelijk afval niet worden overboord gegooid[336]. Deze bron van verontreiniging is een belangrijke bedreiging voor onder meer zeevogels en zeezoogdieren.

2. INTERACTIE MET GEBRUIKSFUNCTIES IN HET INTERNATIONAAL RECHT

2.1. INTERACTIE MET DE VISSERIJ

2.1.1. ZEERECHTVERDRAG

In het Zeerechtverdrag wordt niet rechtstreeks de interactie met de visserij en andere mariene soorten geregeld. Onrechtstreeks zijn er wel enkele bepalingen die dit behandelen. Zo wordt in art. 61 inzake het behoud van de levende rijkdommen in de EEZ opgelegd aan de kuststaat om bij het nemen van de behoudsmaatregelen rekening te houden met de gevolgen voor soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geoogste soorten, teneinde de populaties van eerstgenoemde soorten in stand te houden of weer te brengen boven het peil waarop hun voortplanting ernstig kan worden bedreigd.

Er is ook een bepaling van belang voor de interactie tussen de visserij en zeezoogdieren. Alhoewel er een specifiek artikel in het Zeerechtverdrag is dat handelt over zeezoogdieren in de EEZ[337], omvat de bijlage bij art. 64 (over grote afstanden trekkende soorten) tevens een aantal zeezoogdieren (families *Physeteridae*, *Balaenopteridae*, *Balaenidae*, *Eschrichtiidae*, *Monodontidae*, *Ziphiidae*, *Delphinidae*). De reden hiervoor is dat in het oorspronkelijke voorstel voor het Zeerechtverdrag geen specifiek artikel voorzien was voor de bescherming van zeezoogdieren. Naderhand werd art. 65 over de bescherming van zeezoogdieren

[336] Het gaat meer bepaald over alle kunststoffen (zoals plastic) en alle overige huisvuil (zoals papierproducten, glas, aardewerk, flessen, bekledings- en verpakkingsmateriaal). Het storten van voedselresten dient zo ver mogelijk vanaf de dichtstbijzijnde land te gebeuren en is in ieder geval verboden binnen de 12 zeemijl vanaf de kust.

[337] Cf. art. 65, Zeerechtverdrag.

toegevoegd aan het verdrag. Toch werd besloten om de zeezoogdieren in Bijlage I van het verdrag te weerhouden omdat deze dieren het slachtoffer kunnen worden van incidentele vangsten tijdens de visvangst van andere soorten die worden genoemd in Bijlage I (zoals tonijn). Het werd daarom geschikt geacht dat de regionale visserijorganisaties dit specifieke probleem zouden behandelen[338].

In uitvoering van het Zeerechtverdrag werd de *Overeenkomst van 1995 inzake het behoud en beheer van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende soorten* afgesloten. Daarin wordt het belang van het ecosysteem en de relatie tot andere niet-*target* soorten erkend. Zo dienen de staten de impact te onderzoeken van visserij, evenals van andere menselijke activiteiten en milieufactoren op beviste stapels en soorten die behoren tot eenzelfde ecosysteem of geassocieerd worden met of afhankelijk zijn van een dergelijke stock. Staten dienen, wanneer nodig, behouds- en beheersmaatregelen aan te nemen voor laatst genoemde soorten, met het oog op het behoud of herstel ervan, boven het niveau waarop hun reproductie zwaar bedreigd kan zijn. Voorts moeten staten verontreiniging, afval, *discards*, vangst door verloren of achtergelaten visserijgerief, vangst van niet-beviste soorten (zowel vis als andere soorten), en de impact op geassocieerde of afhankelijke soorten, in het bijzonder bedreigde soorten minimaliseren. Dit dient te gebeuren door het nemen van maatregelen, met inbegrip van, voor zover praktisch mogelijk, de ontwikkeling en het gebruik van selectieve, milieuveilige en kostefficiënte visserijmateriaal en technieken. Staten moeten ook de biodiversiteit van het mariene milieu beschermen[339]. Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel dienen staten onder meer rekening te houden met de impact van visserijactiviteiten op niet-beviste (*non-target*) en geassocieerde of afhankelijke soorten, evenals de bestaande en voorspelde oceanografische, milieu- en socio-economische voorwaarden[340]. Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel dienen staten voor niet-*target* soorten en geassocieerde of afhankelijke soorten gegevens te verzamelen en onderzoeksprogramma's te ontwikkelen om de impact van visserij op deze soorten te onderzoeken, en dienen ze plannen aan te nemen die nodig zijn voor het verzekeren van het behoud van dergelijke soorten evenals voor het beschermen van habitats die een bijzondere aandacht behoeven[341]. Zowel voor *target* als voor niet-*target* soorten moeten de staten, indien de toestand van deze soorten zorgwekkend is, de monitoring van deze soorten opdrijven teneinde hun toestand en de doeltreffendheid van de behouds- en beheersmaatregelen te beoordelen[342].

2.1.2. VISSERIJ MET SCHADELIJKE NETTEN

De visserij met drijfnetten geeft aanleiding tot een grote bijvangst van niet-*target* soorten, zoals dolfijnen en zeevogels. Drijfnetten kunnen soms een lengte hebben van 50 tot 60 km. Deze methode werd vooral gebruikt in de Stille Oceaan. In de noordelijke Stille Oceaan werden overeenkomsten afgesloten tussen Canada, de VS en Japan en enkele bilaterale overeenkomsten tussen de VS en Korea en de VS en Taiwan. In de zuidelijke Stille Oceaan werd het Verdrag van Wellington afgesloten in 1989[343]. Dit verdrag verbiedt het gebruik van drijfnetten langer dan 2,5 km in gebieden die vallen onder de rechtsbevoegdheid van de verdragspartijen[344].

---

[338] BIRNIE, P., *o.c.*, 257-258 (1990); zie over de verhouding tussen art. 64 en 65 van het Zeerechtverdrag ook MAFFEI, C., *o.c.*, 209-212 (1996).
[339] Art. 5, d, e, f en g, Straddling stocks-Overeenkomst.
[340] Art. 6, § 3, c, Straddling stocks-Overeenkomst.
[341] Art. 6, § 3, d, Straddling stocks-Overeenkomst.
[342] Art. 6, § 5, Straddling stocks-Overeenkomst.
[343] Convention for the Prohibition of Fishing with Long Drift-nets in the South Pacific, Wellington, 24 november 1989, in 29 *ILM* 1449 (1990).
[344] DE KLEMM, C. en SHINE, C., *o.c.*, 49 (1993).

Het probleem van de drijfnetvisserij bleef echter bestaan in de volle zee. *Door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werden daarom verschillende resoluties inzake het gebruik van drijfnetten uitgewerkt, die gericht zijn op het tegengaan van de incidentele vangst van dolfijnen bij de tonijnvangst.* In de laatste van deze resoluties wordt opgeroepen tot een globaal moratorium voor alle grootschalige drijfnetvisserijen op de volle zee tegen 31 december 1992. De resolutie werd opgevolgd door de meeste landen waarvan de vissersvloot gebruik maakte van drijfnetten. Niettemin zijn niet alle problemen opgelost: er zijn nog steeds inbreuken op het verbod vastgesteld. Het afdwingen ervan blijft moeilijk aangezien de deze visserij plaatsvindt in afgelegen gebieden[345].

In de Europese Gemeenschap werd de VN-resolutie uitgevoerd door een wijziging aan de technische visserijverordening[346] waarin een verbod werd opgelegd voor het gebruik van drijfnetten van meer dan 2,5 km lang. Ondanks deze maatregelen blijven duizenden dolfijnen en andere mariene organismen gedood in drijfnetten. Er is een groot aantal netten dat wordt gebruikt in overtreding met de Europese reglementering. De schade die wordt toegebracht door wettige netten is bovendien nog steeds zeer groot. Een beperking tot netten met een lengte van 2,5 km is absoluut niet zinvol: de bijvangsten zijn nog steeds zeer groot, ongeacht de lengte van het net. Een nieuw voorstel van de Europese Commissie in 1994 om volledig alle drijfnetten in de volle zee te verbieden, werd niet gehaald door het verzet van staten die nog drijfnetten gebruiken (dit zijn Italië, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk)[347]. In de nieuwe technische visserijverordening van 1997 wordt het verbod op het gebruik van drijfnetten opnieuw beperkt tot drijfnetten van meer dan 2,5 km[348]. Door de wijzigingsverordening 1239/98[349] wordt wel vanaf 1 januari 2002 een volledig verbod ingelast op het gebruik van drijfnetten bestemd voor de vangst van de in Bijlage VIII vermelde soorten (voornamelijk tonijnsoorten)[350].

Door een andere technische verordening (Verordening 850/98) wordt ook nog een beperking opgelegd op het *gebruik van ringzegens*[351]. Het is verboden scholen of groepen zeezoogdieren met ringzegens in te sluiten. Een uitzondering wordt al evenwel gemaakt in een wijzigingsverordening[352], waarbij de bepaling niet geldt voor vaartuigen die voldoen aan de voorwaarden van de Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen[353].

2.2. Interactie met gebruiksfuncties in de Noordzee

2.2.1. ASCOBANS-Verdrag

De Overeenkomst inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee gaat in het bijzonder aandacht besteden aan maatregelen voor de interactie tussen de kleine walvisachtigen en andere gebruiksfuncties. De bijlage bij het verdrag (instandhoudings- en beheersplan) omvat volgende *maatregelen in het leefgebied die de interactie met bepaalde gebruiksfuncties moet regelen:*

---

[345] DE FONTAUBERT, A., DOWNES, D. en AGARDY, T., *o.c.*, 60 (1996).

[346] Art. 9 bis, Verordening (EEG) nr. 3094/86 van de Raad van 7 oktober 1986 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden, *PB L* 288, 11 oktober 1986, gewijzigd door Verordening (EEG) nr. 345/92 van 27 januari 1992, *PB L* 42, 18 februari 1992.

[347] WDCS & RSPCA, "Why High Seas Driftnets Must be Banned in Europe" in EARLL, B. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1995 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Gloc., 1997, 56-57.

[348] Art. 11, § 1, Verordening 894/97.

[349] Verordening (EG) nr. 1239/98 van de Raad van 8 juni 1998, *PB L* 171 van 17 juni 1998.

[350] Art. 11 bis, Verordening 894/97.

[351] Art. 33, § 1, Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen, *PB L* 125, 27 april 1998.

[352] Verordening (EG) nr. 2723/99 van de Raad van 17 december 1999, *PB L* 328, 22 december 1999.

[353] Zie supra 5, afdeling I.

- het voorkomen van het lozen van stoffen die een potentiële bedreiging kunnen vormen voor de gezondheid van de dieren;
- het bepalen van wijzigingen aan vissersuitrusting en visserijpraktijken teneinde bijvangsten te beperken en te verhinderen dat vissersuitrusting op drift gaat of in zee wordt afgedankt;
- het reglementeren van de activiteiten die de voedselbronnen van de dieren aantasten, teneinde de nadelige gevolgen te beperken;
- het voorkomen van geluidshinder.

In het ASCOBANS-Verdrag wordt tevens aandacht besteed aan het aspect van het onderzoek naar de effecten van activiteiten op de beschermde soorten. Zo dienen studies uitgevoerd te worden teneinde de bestaande en mogelijke bedreigingen voor de verschillende soorten vast te stellen. Deze studies dienen betrekking te hebben op studies naar de vereisten voor het leefgebied, voedingsecologie, het verband tussen voedingsgewoonten, de verspreiding en de sensoriële biologie. Hierbij dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de gevolgen van verontreiniging, de verstoringen die de visvangst teweegbrengt en de door de visvangst teweeggebrachte interacties met inbegrip van studiewerk inzake visserijpraktijken ter beperking van deze interacties. In de studies zou moeten worden bepaald dat de als studieobject gevangen dieren niet mogen worden gedood en dat ze opnieuw in goede gezondheid moeten worden vrijgelaten.

Een derde soort maatregelen betreft bijvangsten en gestrande dieren:

- De partijen dienen zich toe te leggen op de uitwerking van een doeltreffend systeem van gegevensuitwisseling over bijvangsten, gestrande dieren en het ten nutte maken ervan.
- De partijen voeren autopsieën uit om weefsel te nemen voor studiedoeleinden en de mogelijke doodsoorzaak vast te stellen en gegevens te verzamelen over de samenstelling van het voedsel. De informatie zal via een internationale gegevensbank ter beschikking worden gesteld.
- De partijen dienen de verplichting in te voeren om elk levend en gezond dier dat werd gevangen, onmiddellijk weer vrij te laten.
- Er moeten maatregelen worden voorzien waarmee de naleving van deze voorschriften kan worden afgedwongen.
- Op de partijen rust een verplichting van informatieverstrekking. In de eerste plaats dient het publiek geïnformeerd te worden teneinde verzekerd te zijn van hun steun aan de doelstellingen van de overeenkomst en teneinde de kennisgeving van informatie inzake waarnemingen van strandingen te vergemakkelijken. Tevens dienen de vissers geïnformeerd te worden met het oog op het vergemakkelijken en aanmoedigen van de kennisgeving van bijvangsten en dode dieren.

2.2.2. Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee

In deze overeenkomst wordt inzake de interactie met gebruiksfuncties een algemene verplichting opgelegd aan de verdragspartijen: deze moeten habitats en de aanwezige zeehonden beschermen tegen verstoringen of veranderingen voortkomend uit menselijke activiteiten. De lidstaten moeten aandacht besteden aan effecten van activiteiten die plaatsvinden buiten het verdragsgebied[354].

Inzake de link tussen verontreiniging en de bescherming van zeehonden wordt door de Waddenzeestaten besloten om het uiterste te doen om verder de verontreiniging van de Noordzee te reduceren met het oog op de bescherming van het verdragsgebied. Vanuit dit oogpunt zullen ze trachten:

- de bronnen van verontreiniging te identificeren;

[354] Art. VII, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.

- onderzoeksprojecten te coördineren inzake zeehondenziektes en het effect van bepaalde stoffen op de zeehondenpopulatie; en
- het niveau van dergelijke stoffen in het verdragsgebied te monitoren, in het bijzonder in weefsel van zeehonden en in organismen waar zeehonden op jagen[355].

Inzake onderzoek moeten de verdragspartijen met hun onderzoeksprogramma's het monitoren van de zeehondenpopulaties coördineren, om zo hun kennis uit te breiden onder meer over de schadelijke effecten van menselijke activiteiten op de zeehondenpopulatie en zo te zorgen voor een basis voor het nemen van instandhoudingsmaatregelen[356].

2.2.3. NOORDZEEVERKLARINGEN

In de diverse opeenvolgende verklaringen valt op dat er een verschuiving is van de aandacht van verontreiniging en de effecten daarvan naar de effecten van de visserij. Het is maar pas in de *derde Noordzeeverklaring* dat aandacht wordt besteed aan soortenbescherming. In deze verklaring wordt vooral de nadruk gelegd op de link met verontreiniging van de Noordzee en naar onderzoek van de effecten van verontreiniging op soorten. Zo beslissen de partijen bij de verklaring om de mogelijkheden te onderzoeken om aangespoelde olieslachtoffers onder de zee- en kustvogels te gebruiken als graadmeters voor de doeltreffendheid van de maatregelen in de punten 24-30 van de verklaring (verontreiniging door schepen en vervuiling door offshore-installaties)[357]. Bijlage 5 (Bescherming van soorten en natuurlijke leefomgeving) omvat maatregelen inzake het samenwerken aan onderzoeksinitiatieven met ondersteuning van de North Sea Task Force. Dit onderzoek omvat onder meer onderzoek naar een internationaal register waarin alle meldingen worden opgenomen van aangespoelde mariene zoogdieren met inbegrip van uiterlijke kenmerken, autopsieanalyse, leeftijd, gezondheid, analyse van vervuilende stoffen en onderzoek daarnaar.

Op de derde Noordzeeconferentie werd naast de eigenlijke Ministeriële Verklaring ook een *Memorandum van overeenstemming over kleine walvisachtigen in de Noordzee* afgesloten. Daarin werden ook maatregelen voorgesteld inzake de interactie met gebruiksfuncties en onderzoek naar deze effecten. Het memorandum fungeerde echter als een voorloper van het ASCOBANS-Verdrag en de meeste bepalingen hieruit zijn dan ook opgenomen in dit verdrag.

Op de *Tussentijdse Verklaring van 1993* kwamen de Ministers overeen om de aanbevelingen die werden gedaan in het Quality Status Report voor de Noordzee van 1993 in overweging te nemen. Daarbij worden onder meer aanbevelingen gedaan inzake visserij en de impact van visserij op het mariene milieu. Eén van de voorgestelde maatregelen is het verminderen van de bijvangst van niet-*target* vissoorten door technische maatregelen. Ook wordt aanbevolen dat onderzoek dient te gebeuren naar het voorkomen van onopzettelijke bijvangsten van zeezoogdieren en zeevogels in visserijmateriaal en dat maatregelen dienen voorgesteld te worden die gebaseerd zijn op dit onderzoek.

Iets meer concrete maatregelen worden voorgesteld op *de Tussentijdse Verklaring van 1997 inzake de integratie van visserij en milieu*. Daarin werd door de Ministers overeengekomen om strategieën uit te werken teneinde maatregelen te nemen om de schadelijke impact van visserijactiviteiten op Noordzeesoorten en hun habitats te minimaliseren, alsook om schadelijke effecten van andere menselijke activiteiten dan de visserij te minimaliseren[358]. De Ministers komen tevens overeen dat visserijpraktijken dienen aangepast te worden om het

[355] Art. VIII, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[356] Art. V, Overeenkomst zeehonden Waddenzee.
[357] Verklaring van Den Haag, 39.
[358] Tussentijdse verklaring van 1997, 4.1 en 4.2.

aantasten van habitats en de onaanvaardbare incidentele mortaliteit veroorzaakt door deze praktijken, te minimaliseren. De Ministers vragen daarom aan de bevoegde autoriteiten om volgende zaken in overweging te nemen: het toepassen van maatregelen, in het bijzonder in relatie tot selectief visserijmateriaal om de vangst en of schade aan alle organismen die kunnen worden gevangen in of beschadigd door visserijmateriaal en waarvoor geen commerciële belangen bestaan; en de implementatie van maatregelen nodig om het verlies van visserijmateriaal te vermijden met het oog op het vermijden van *ghost fishing*[359].

2.3. INTERACTIE MET GEBRUIKSFUNCTIES IN ANDERE MARIENE REGIO'S

De *Overeenkomst inzake het behoud van walvisachtigen in de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied* besteedt in het behoudsplan van Bijlage 2 veel aandacht aan de interactie tussen walvisachtigen en gebruiksfuncties.

Een eerste groep maatregelen betreft het aannemen van nationale wetgeving:
- Er moeten maatregelen worden uitgewerkt om schadelijke effecten van de visserij op de behoudsstatus van walvisachtigen te minimaliseren. Zo is het verboden om één of meer drijfnetten waarvan de totale lengte meer bedraagt dan 2,5 km aan boord hebben of gebruiken om te vissen.
- Er moeten regelen worden aangenomen met het oog op het vermijden dat visserijmateriaal wordt achtergelaten op zee en om te eisen dat walvisachtigen die onopzettelijk gevangen geraken in visnetten onmiddellijk worden vrijgelaten in een toestand die hun overleven verzekert.
- Het storten in zee moet worden geregeld en binnen dit kader moeten striktere standaarden worden uitgewerkt voor verontreinigende stoffen waarvan wordt aangenomen dat zij schadelijke effecten hebben op walvisachtigen[360].

De verdragspartijen dienen in samenwerking met de bevoegde internationale organisaties, gegevens te verzamelen en te analyseren over de directe en indirecte interacties tussen mensen en walvisachtigen, onder meer met betrekking tot visserij, industriële en toeristische activiteiten en mariene verontreiniging. Waar nodig, zullen de staten de gepaste maatregelen nemen om deze activiteiten te regelen[361].

Inzake onderzoek en monitoring dienen de staten gecoördineerd onderzoek uit te voeren naar walvisachtigen. Dit omvat onderzoek naar:
- de status en trends van de soorten opgenomen in de overeenkomst;
- het vaststellen van migratieroutes en broed- en voedselgebieden van de soorten opgenomen in de overeenkomst;
- een evaluatie van de voedselbehoeften van de soorten en het overeenkomstig aanpassen van visserijregelingen en technieken;
- het ontwikkelen van onderzoeksprogramma's inzake dode, gestrande, gewonde of zieke dieren met het oog op het determineren van de belangrijkste interacties met menselijke activiteiten en om huidige en potentiële bedreigingen te identificeren;
- het ontwikkelen van passieve akoestische technieken voor de monitoring van walvispopulaties[362].

Staten moeten ook samenwerken met het oog op het verzamelen van informatie, zoals onder meer: het ontwikkelen van systemen voor het verzamelen van gegevens over strandingen, observaties, bijvangsten enz.; het voorbereiden van informatiegidsen voor gebruikers van de zee; het voorbereiden van een samenvatting van aanbevelingen voor de

[359] Tussentijdse verklaring van 1997, 9, 9.1 en 9.4.
[360] Bijlage 2, 1, a, b en d, ACCOBAMS-Verdrag.
[361] Bijlage, 2, 2, ACCOBAMS-Verdrag.
[362] Bijlage 2, 4, ACCOBAMS-Verdrag.

redding van walvisachtigen; het ontwikkelen van trainingprogramma's inzake de observatie, transport, hulp enz.[363].

De staten dienen ook samen te werken inzake het optreden in noodsituaties, zoals het uitwerken van noodplannen in het geval van bedreiging voor walvisachtigen; het evalueren van capaciteiten die nodig zijn voor reddingsoperaties van gewonde of zieke dieren en het uitwerken van een gedragscode voor de betrokken labo's en instellingen[364].

2.4. INTERACTIE MET GEBRUIKSFUNCTIES IN HET INTERNATIONAAL RECHT VAN TOEPASSING OP HET LAND EN DE LAND/ZEE INTERACTIE

In de natuurbehoudswetgeving die mede van toepassing is op het land zijn enkele bepalingen terug te vinden inzake onderzoek naar soorten en interacties met menselijke activiteiten. Zo moeten voor de soorten van Bijlage I van het *Verdrag van Bonn* de negatieve gevolgen van activiteiten of hindernissen die de trek ernstig belemmeren of onmogelijk maken, worden voorkomen, weggenomen, gecompenseerd of verkleind[365]. Voor zover mogelijk moet ook worden voorzien in het stopzetten van activiteiten en het verwijderen van hindernissen die de trek belemmeren of onmogelijk maken, het voorkomen dat er in het leefgebied schadelijke stoffen worden geloosd of gestort, of het verminderen of het aan banden leggen hiervan[366]. *Specifiek inzake de bijvangst van trekkende diersoorten door de visserij werd door de conferentie van de verdragspartijen in 1999 een resolutie aangenomen inzake de bijvangst*[367]. Daarbij wordt gewezen dat op de bijlagen verschillende soorten albatrossen, zeeschildpadden en walvisachtigen staan, die het voorwerp uitmaken van bijvangst door de visserij. In de resolutie worden de verdragspartijen opgeroepen om maatregelen die de trekkende soorten moeten beschermen tegen bijvangsten in de visserij te versterken, zowel in de territoriale zee als de EEZ en in de volle zee voor schepen die onder hun vlag varen. Daarbij moet in het bijzonder de aandacht gaan naar de soorten die voorkomen op de bijlagen bij het verdrag.

De *Habitatrichtlijn* legt de lidstaten op een systeem van toezicht in te stellen op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in Bijlage IV, a van de richtlijn. In het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten de verdere onderzoekswerkzaamheden of treffen zij instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante weerslag heeft op de betrokken soort[368]. Dit artikel kan van belang zijn voor bijvoorbeeld het nemen van maatregelen inzake ongewenste bijvangst van zeevogels en zeezoogdieren in de zeevisserij.

Het *Biodiversiteitsverdrag* omvat een algemene verplichting om processen en categorieën activiteiten te inventariseren die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor het behoud en duurzame gebruik van de biologische diversiteit, en hun gevolgen onder toezicht te houden door middel van monsterneming en andere technieken. Wanneer aanmerkelijk nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit zijn vastgesteld, moeten de verdragspartijen deze processen of activiteiten reguleren en beheersen[369].

---

[363] Bijlage 2, 5, ACCOBAMS-Verdrag.
[364] Bijlage 2, 6, ACCOBAMS-Verdrag.
[365] Art. IV, b, Verdrag van Bonn.
[366] Art. V, § 5, h, Verdrag van Bonn.
[367] Resolutie 6.2, By-catch, aangenomen door de 6de Conferentie van de verdragspartijen, Cape Town, november 1999.
[368] Art. 12, § 4, Habitatrichtlijn.
[369] Art. 7 c en 8, 1, Biodiversiteitsverdrag.

3. INTERACTIE MET GEBRUIKSFUNCTIES IN HÈT NATIONAAL RECHT

Voor het *mariene gedeelte van de kustzone* worden in art. 13 en 14 van de *Wet ter bescherming van het mariene milieu* maatregelen voorzien inzake het vrijlaten van niet-opzettelijk gevangen zeezoogdieren en het opvangen van dode of gewonde zeezoogdieren ten behoeve van verzorging en wetenschappelijk onderzoek. Dit betekent niet dat voor andere soorten zoals zeevogels geen opvangmaatregelen kunnen worden voorzien. Het stranden van een gewond of dood zeezoogdier vraagt echter bijzondere maatregelen (omwille van de grootte van de dieren, de zeldzaamheid, de kwetsbaarheid). Door het feit dat ze aan de top van de voedselketen staan, zijn deze soorten van belang als indicatoren voor de kwaliteit van het mariene milieu. Wetenschappelijk onderzoek op dode aangespoelde dieren zal wenselijk zijn. Art. 13 en 14 vormen tevens de uitvoering van internationale verplichtingen. Het regelen van de onopzettelijke vangst, bijvoorbeeld als bijvangst, beantwoordt aan punt 4, b van de Bijlage bij het ASCOBANS-Verdrag, en ook aan art. 12, § 4 van de Habitatrichtlijn (systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden van diersoorten). Art. 14 inzake de opvang van gewonde of dode dieren vormt een uitvoering van art. 12, § 4 van de Habitatrichtlijn en van punt 3 van de Bijlage bij het ASCOBANS-Verdrag.

Alhoewel in principe in deze wet geen bepalingen inzake de visserij worden opgenomen, gebeurt dit wel voor de bijvangsten en de meldingsplicht van art. 13 en kan dit ook gebeuren bij de uitvoeringsbesluiten inzake de opvangprocedure van art. 14. De bepalingen inzake de melding en het opvangen van onopzettelijke vangst worden genomen vanuit het oogpunt van de noodzaak tot wetenschappelijk onderzoek en hebben geen economische implicaties voor de betrokken sector. Technische maatregelen om bijvangsten te vermijden of te verminderen worden niet in het kader van deze wet genomen, maar moeten worden genomen in de desbetreffende visserijwetgeving.

Art. 13 handelt over levende en niet-gewonde dieren, art. 14 gaat over gewonde, zieke of dode dieren. Art. 13 inzake de *onopzettelijke bijvangst van zeezoogdieren* voert twee verplichtingen in:

- Een eerste verplichting houdt in dat elk levend en niet-gewond dier, behorende tot de groep van de walvisachtigen (*Cetacea*) en vinpotigen zoals zeehonden (*Pinnipedia*) dat onopzettelijk wordt gevangen in de zeegebieden, onder meer als bijvangst, onmiddellijk moet worden vrijgelaten.
- Een tweede verplichting houdt een meldingsplicht in inzake de opzettelijke vangst van zeezoogdieren: deze verplichting moet wel worden ingevoerd door de Koning die daartoe een procedure uitwerkt. Het is wellicht weinig zinvol om in een zelfde artikel eenmaal te spreken over de groep *Cetacea* en *Pinnipedia* en de andere keer over zeezoogdieren in het algemeen.

Art. 14 bepaalt dat gewonde of dode zeezoogdieren die gevangen zijn als bijvangst en de zeezoogdieren die in nood, gewond, ziek of dood zijn en in de zeegebieden worden gevonden of gestrand zijn in de territoriale zee, het voorwerp uitmaken van een *opvangprocedure en van maatregelen*, die door de Koning worden bepaald, met als doel de hulp, de verzorging en het wetenschappelijk onderzoek van de dieren mogelijk te maken.

Uit de nationale rapporten voor België in het kader van het ASCOBANS-Verdrag[370] blijkt dat de bijvangst van zeezoogdieren door Belgische vissersvaartuigen vrij uitzonderlijk is. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat de vissersvloot hoofdzakelijk is samengesteld uit bodemtrawlers. Slechts één vaartuig werkt met vaste netten (*fixed nets*). Er zijn ook geen aanwijzingen dat zeezoogdieren worden gevangen door sportvissersvaartuigen op zee.

[370] Nationaal rapport voor de periode 1 januari - 31 december 1994, Brussel, BMM, 14 april 1995; Nationaal rapport voor de periode 1 januari 1995 - 1 april 1996, 1 april 1996; Nationaal rapport voor de periode 2 april 1996 - 5 mei 1997, 5 mei 1997; Nationaal rapport voor de periode 6 mei 1997 - 31 maart 1999, 31 maart 1999.

Deze bevindingen moeten worden gekaderd in het gebrek aan gegevens en onderzoek hierover. In het rapport wordt ook gemeld dat onderzoek naar de bijvangst zal worden opgestart door een monitoringprogramma op vissersboten. Een dergelijk onderzoek werd opgestart in 1997 op het vissersvaartuig dat werkt met vaste netten. Onderzoek naar de effecten van de strandvisserij werden eveneens uitgevoerd[371]. Er worden ook inspanningen geleverd om onwettelijke staande netten op te sporen en te verwijderen uit de Belgische territoriale zee. Door BMM wordt ook onderzoek gestart naar de verschillende bronnen van mogelijke verstoring van zeezoogdieren (zoals watersporten, seismisch onderzoek en het vernietigen van munitie op zee). De aanwezigheid van walvisachtigen in Belgische wateren is vrij zeldzaam. Het is echter nog niet duidelijk of deze afwezigheid juist wordt veroorzaakt door de verstoringen of andere oorzaken.

Voor het *landgedeelte van de kustzone* zijn er in het Vlaamse Gewest geen bepalingen inzake het onopzettelijk vangen van beschermde soorten. Er werd voorheen reeds op gewezen dat verschillende soorten, zoals zeevogels en zeezoogdieren, het voorwerp uitmaken van een incidentele vangst in de strandvisserij, die zich afspeelt op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het gebrek aan maatregelen terzake vormt een inbreuk op de Habitatrichtlijn en meer bepaald op art. 12, § 4 dat handelt over de onopzettelijke vangst of doden van soorten[372]. Er werd in hoofdstuk 10 al gewezen op het gebrek aan reglementering inzake de strandvisserij.

Aangezien geregeld zeezoogdieren aanspoelen aan onze kust en gelet op de bevoegdheidsverdeling in België (eenmaal de dieren landwaarts voorbij de laagwaterlijn terecht komen, vallen zij onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest), *is het aangewezen dat een vorm van samenwerking tot stand komt tussen het Vlaamse Gewest en de federale overheid*, waarin wordt voorzien in een procedure en een bevoegdheidsverdeling over de opvang en eventuele verzorging of verwijdering van de aangespoelde dieren. In het verleden bleek dit immers een twistpunt bij de diverse diensten, waarbij er weinig duidelijkheid bleek over de bevoegdheden. Er is in november 1992 wel in uitvoering van de Noordzeeverklaringen en van het ASCOBANS-Verdrag *een informeel netwerk opgericht voor de behandeling van zeezoogdieren en zeevogels die zijn aangespoeld aan de kust of die zijn gevangen als bijvangst*[373]. Het netwerk verzekert de determinatie en telling van de dieren die op het strand worden verzameld en zorgt tevens voor de autopsie en andere post-mortem onderzoeken en hun pathologie en toxicologie. Hierbij worden twee doelstellingen beoogd, namelijk het evalueren van de gezondheidstoestand van de natuurlijke populaties van de verschillende soorten en het bepalen van de oorzaak van de ziekte of sterfte van de gestrande dieren. Aan het netwerk nemen diverse instellingen en labo's deel, waaronder:

- het KBIN (Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen) dat zorgt voor de alarmering, bescherming en behandeling van gestrande dieren en voor de determinatie van bepaalde soorten;
- BMM die de interventie van de wetenschappelijke diensten coördineert en de resultaten centraliseert;
- het Instituut voor Natuurbehoud (Vlaamse Gemeenschap), dat aan het alarmeringssysteem deelneemt en dat de waarnemingen in verband met de zeevogels verzekert;
- het Departement Zeevisserij dat lokalen ter beschikking stelt voor de tussentijdse opslag van de verzamelde dieren;
- de Afdeling Waterwegen Kust (Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur) die als verbinding met de kustgemeenten optreedt en
- diverse labo's van verschillende universiteiten (VUB en Universiteit van Luik) die het pathologisch en toxicologisch onderzoek verrichten.

---

[371] Zie het rapport hierover: BMM, *o.c.*, 24 p. (1998).
[372] Met redenen omkleed advies Habitatrichtlijn, par. 271.
[373] Zie Technische Commissie Noordzee, *Jaarverslag 1994*, Brussel, maart 1995, 15-17.

Het onderzoek gebeurt ten laste van de federale begroting (onder meer in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden)[374].

Dit informele netwerk zou moeten worden geformaliseerd. De Wet ter bescherming van het mariene milieu kan echter inzake de samenwerking tussen de federale en gewestelijke overheden niets regelen aangezien dit een bevoegdheidsoverschrijding zou inhouden. De knelpunten inzake financiering (opdraaien van de kosten voor de opvangwerkzaamheden), de formele structuur inzake samenwerking kunnen dus niet worden geregeld in de uitvoeringsbesluiten bij de wet, aangezien de wet geen rechtsgrond biedt voor het regelen van bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Het is dan ook aangewezen dat een dergelijke samenwerking het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord tussen de federale en Vlaamse overheid, of dat dit deel uitmaakt van een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid.

[374] Zie "Tussenkomst netwerk voor de behandeling van vogels en zeezoogdieren, aangespoeld aan de kust of gevangen als "bycatch" ", *Symposium "De Noordzeepotvissen, een jaar later"*, Koksijde, 16-18 november 1995.

VII. BESLUIT INZAKE SOORTENBESCHERMINGSMAATREGELEN

De soortenbeschermingsmaatregelen zijn maatregelen die de bescherming van (bepaalde) soorten beogen tegen specifieke bedreigingen. De belangrijkste soortenbeschermingsmaatregelen zijn het opleggen van verbodsbepalingen (onttrekkingsverboden en bezits- en handelsverboden), het regelen van de exploitatie van minder strikt beschermde soorten, de regeling van de internationale handel, het beperken van de introductie van soorten en het nemen van maatregelen die de impact van bepaalde gebruiksfuncties op soorten gaan regelen.

De oudere soortenbeschermingsverdragen die betrekking hadden op mariene soorten waren in de eerste plaats gericht op het regelen van de exploitatie van deze soorten als een economische activiteit. Deze verdragen zijn daarom meer op gelijke voet te plaatsen met de visserijwetgeving. Deze maatregelen werden genomen vanuit het oogpunt van het veiligstellen van een toekomstige exploitatie. In dit proefschrift werd ervoor geopteerd om de visserijwetgeving niet te behandelen. *Het onderscheid tussen exploitatiewetgeving en soortenbeschermingswetgeving is echter niet steeds eenduidig te maken*, in het bijzonder door de evolutie in het internationaal recht. Bepaalde exploitatieverdragen zijn geëvolueerd tot beschermingsmaatregelen (zoals b.v. het Walvisvaartverdrag). Maar ook in de natuurbehoudswetgeving wordt de aandacht hoe langer hoe meer toegespitst op de beperking van de exploitatie van (mariene commerciële) soorten. Dit is ingegeven door de vaststelling dat de commerciële soorten veelal tot de bedreigde soorten behoren. Het blijkt ook dat de exploitatie van het mariene milieu een dermate impact heeft op het hele ecosysteem dat het mariene natuurbeleid niet meer los kan worden gezien van het nemen van maatregelen inzake de exploitatie.

Doorgaans wordt in de soortenbeschermingswetgeving gewerkt aan de hand van lijsten van te beschermen soorten. Dit gaat veelal over soorten die aan de top van de voedselketen staan en die vaak ook zeer bedreigd zijn. Meestal is de bescherming, voor wat mariene soorten betreft, beperkt tot zeezoogdieren, vogels en zeeschildpadden. Slechts uitzonderlijk worden ook vissen, ongewervelden en andere organismen opgenomen in de lijst. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee. Voor de meeste mariene soorten zal echter een uitbreiding van de te beschermen soorten vereist zijn. Tot dusver is er veel weerstand om commercieel geëxploiteerde mariene soorten op te nemen in de lijsten van natuurbehoudswetgeving. De lijsten van te beschermen soorten worden alsmaar langer. Dit maakt er de handhaving echter niet gemakkelijk op en het controleren ervan vereist een grondige technische kennis. De handhaving van soortenbeschermingsmaatregelen in het mariene milieu wordt in het bijzonder bemoeilijkt door een gebrek aan controle, vooral in de verder gelegen gebieden in de volle zee.

De verbodsbepalingen voor mariene en kustzonesoorten zijn voor de Noordzee vooral terug te vinden in de wetgeving die mede van toepassing is op het land. De belangrijkste wetgeving terzake is het Verdrag van Bern, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Het meest vergaande voor bepaalde soorten is de Habitatrichtlijn. Daarin wordt onder meer aan alle walvisachtigen een strikte bescherming geboden. Bij de specifieke mariene wetgeving zijn de regionale uitvoeringsovereenkomsten bij het Verdrag van Bonn van belang (het ASCOBANS-Verdrag en het Verdrag inzake het behoud van de zeehonden in de Waddenzee). Het ASCOBANS-Verdrag is van belang omdat het zich ook richt naar verstoring en bijvangst van kleine walvisachtigen.

Het belangrijkste verdrag voor het regelen van de exploitatie van mariene soorten is het Walvisvaartverdrag. Dit verdrag van 1946 is geëvolueerd van een exploitatiemechanisme naar een beschermingsinstrument, door het instellen van een totaal verbod op de walvisvangst. Dit verdrag geldt overal, dus ook in de gebieden onder de bevoegdheid van de

verdragspartijen. België is echter geen verdragspartij bij dit verdrag. Alhoewel België geen walvisvaartindustrie heeft, kan het toch van belang zijn om als verdragspartij binnen de IWC de druk op de walvisvarende landen te vergroten en zo het hervatten van de vangst tegen te gaan. De zwakte bij het verdrag ligt in de ontsnappingsmogelijkheden: staten die de vangst willen hervatten, maken gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden voor wetenschappelijke doeleinden (zoals Japan), of kunnen bezwaar maken tegen een beslissing van de IWC (zoals Noorwegen die de vangst op de dwergvinvissen hervatte). De mate van bedreiging van de meeste walvissoorten heeft geleid tot het moratorium op de vangst. Deze dieren zijn echter nog onderhevig aan andere bedreigingen zoals verstoring en verontreiniging. Het voorzorgsbeginsel moet leiden tot een bestendiging van dit moratorium. Naast ecologische argumenten kunnen hier ook ethische argumenten worden ingeroepen. Zonder over te gaan tot een pleidooi voor dierenrechten, kan worden gepleit voor een volledige bescherming van deze soorten, gelet op hun hoge graad van intelligentie, sociale structuur en hun vermogen tot pijn lijden. Omwille van deze redenen is een hervatting van de vangst niet aanvaardbaar. De IWC kan echter haar rol blijven vervullen als wereldwijde organisatie belast met de bescherming van walvissen en het regelen van niet-dodelijke walvisactiviteiten (de *whale watching* industrie).

De internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten wordt geregeld door het CITES-Verdrag en voor Europa door de CITES-Verordening. Alhoewel dit verdrag en de verordening een hele stap voorwaarts betekent, blijft de (al dan niet illegale) handel een bedreiging voor tal van soorten. De bescherming tegen de internationale handel blijkt ook geen verworven recht voor de beschermde soorten. Binnen het kader van de conferentie van de verdragspartijen is er een aanhoudende druk om voor bepaalde soorten opnieuw internationale handel toe te laten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor bepaalde walvissoorten. Onrechtstreeks wordt door bepaalde landen, zoals Japan, ook geprobeerd om daardoor het beschermingsmechanisme van de IWC te omzeilen.

De mondialisering van activiteiten zoals de internationale scheepvaart zorgen voor een probleem van de introductie van (niet-inheemse) soorten in het milieu. De meeste natuurbehoudswetgeving legt aan de verdragspartijen op maatregelen te nemen om de introductie van soorten tegen te gaan. Het ontbreekt echter veelal aan concrete maatregelen op internationaal vlak. Een uitzondering hierop zijn de richtlijnen van de IMO inzake de introductie van soorten in het ballastwater van zeeschepen. Het is dan ook van groot belang dat deze richtlijnen zo snel mogelijk worden omgezet in bindende wetgeving. Voor andere vormen van introductie van soorten in het mariene of kustzonemilieu of inzake het opzettelijk (her)introduceren van inheemse soorten zijn weinig of geen maatregelen in het internationaal recht terug te vinden.

Bij de interactie met andere gebruiksfuncties is één van de meest concrete maatregelen de beperking van het gebruik van bepaalde visnetten, zoals de UN-resolutie inzake drijfnetten. De beperking tot een bepaalde lengte van schadelijke netten is echter niet efficiënt als maatregel. Ook in kleinere netten blijven veel dieren verstrikt. Bovendien stelt zich een probleem van handhaving. In verschillende natuurbehoudsverdragen worden de verdragspartijen opgeroepen om maatregelen te nemen teneinde de schadelijke interactie met gebruiksfuncties tegen te gaan. Voor de Noordzee is vooral het ASCOBANS-Verdrag van belang. Het regelen van de interactie met gebruiksfuncties zal veelal een aanpassing vragen van de sectorale wetgeving, zoals de visserijwetgeving. Een andere manier is door het instellen van beschermde gebieden, waarbij de interactie met gebruiksfuncties zoveel mogelijk wordt beperkt.

De soortenbeschermingswetgeving in het mariene en kustzonemilieu van België omvat de wetgeving van het Vlaamse Gewest en deze voor het mariene milieu. Voor het mariene milieu is er een rechtsgrond voorzien door de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Voor de meeste aspecten dienen nog uitvoeringsbesluiten te worden uitgevaardigd (b.v. de

lijst van te beschermen soorten, de opvang en verzorging van zeezoogdieren). Niettemin zijn er enkele bepalingen die een directe werking hebben, zoals het verbod op jacht op zeevogels en zeezoogdieren en de verplichting om onopzettelijk gevangen zeezoogdieren vrij te laten. De uitvoering van de wet moet worden afgewacht om te kunnen beoordelen of de internationale verplichtingen inzake soortenbescherming in het mariene milieu zijn uitgevoerd. De soortenbeschermingswetgeving van het Vlaamse Gewest voldoet alvast niet als uitvoering van internationale wetgeving, zoals de verdragen van Bern en Bonn, en de Habitatrichtlijn. Voor veel mariene en kustzonesoorten ontbreekt enige bescherming in de Vlaamse wetgeving. Deze omvat weliswaar enkele zeezoogdieren, maar dit is ruim onvoldoende om tegemoet te komen aan de internationale verplichtingen.

Er is geen overkoepelend beleid, wetgeving of samenwerking inzake het behoud van soorten in de Belgische kustzone. Vooral soorten die voorkomen in de overgangszone tussen land en zee, zoals de meeste zeevogels, zijn niet gebaat bij een verschillend wettelijk regime. Dit leidt tot de vrij absurde situatie dat momenteel bepaalde soorten zijn beschermd op het landgedeelte van de kustzone, maar eenmaal ze zich voorbij de laagwaterlijn bevinden, niet langer een wettelijke bescherming kennen. Het is nochtans van groot belang om uit te gaan van het behoud en beheer van een populatie in zijn geheel (niet gescheiden door bevoegdheidsgrenzen). Ook voor het aspect van verzorging en opvang van gestrande of gewonde dieren aan de kust, is een samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid aangewezen.



BESLUITEN

BESLUITEN

In deze besluiten worden eerst de uitgangspunten voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu gegeven: de ecologische inzichten, de milieufilosofische grondslagen en het internationaal zeerecht. Hieruit voortvloeiend worden de algemene conclusies geformuleerd over het natuurbehoudsrecht in het mariene en kustzonemilieu. Daarbij wordt trapsgewijs gewerkt: 1. het internationaal natuurbehoudsrecht voor het mariene en kustzonemilieu wereldwijd; 2. het internationaal natuurbehoudsrecht dat specifiek van toepassing is op de Noordzee; en 3. het natuurbehoudsrecht voor het Belgische mariene en kustzonemilieu.

Een laatste deel van deze besluiten geeft de specifieke conclusies met betrekking tot het juridisch instrumentarium voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu van België. Daartoe worden de verschillende deelmaatregelen in het natuurbehoud overlopen en worden desgevallend voorstellen gedaan voor de optimalisering van het juridisch instrumentarium.

1. UITGANGSPUNTEN VOOR HET NATUURBEHOUD IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

Ecologische inzichten als basis voor het natuurbehoud

Het mariene en kustzonemilieu is een zeer verscheiden milieu met een grote diversiteit aan ecosystemen, soorten en ecologische processen. Door de moeilijkere toegankelijkheid tot dit milieu is de kennis over de biodiversiteit nog zeer beperkt. Dit heeft tot gevolg dat ook de kennis over de achteruitgang van de biodiversiteit in dit milieu onvoldoende is en dat de impact van dit verlies ook moeilijker is in te schatten. Naast de ecologische functie, is het mariene en kustzonemilieu ook van belang voor tal van menselijke gebruiksfuncties (als voedselbron, als transportweg, als ontginningsplaats voor natuurlijke rijkdommen enz.). Het uitoefenen van deze functies is afhankelijk van de draagkracht van het ecosysteem. Als gevolg van de menselijke gebruiken zijn de natuurwaarden in het mariene en kustzonemilieu aangetast. De belangrijkste bedreigingen voor de mariene en kustbiodiversiteit zijn de overexploitatie, verontreiniging, introductie van vreemde organismen, fysische ingrepen en de klimaatswijziging.

De ecologische inzichten leiden tot volgende besluiten. De degradatie van het mariene en kustzonemilieu noodzaakt een beleid en een juridisch instrumentarium voor het behoud en herstel van de mariene en kustecosystemen. *De mate van achteruitgang in de biodiversiteit, toont het dringend karakter aan van een natuurbeleid.* Het gebrek aan kennis over de mariene biodiversiteit moet aanleiding geven tot de nodige voorzichtigheid en geeft een extra stimulans voor het voeren van een preventief natuurbeleid. Deze noodzaak tot voorzichtigheid komt juridisch tot uiting in het voorzorgsbeginsel. *Het gebrek aan wetenschappelijke kennis over de mogelijke impact van activiteiten mag geen aanleiding geven tot immobilisme en het uitblijven van natuurbehoudsmaatregelen.*

De complexiteit en de onderlinge wisselwerkingen die zich afspelen binnen dit milieu, geven aan dat het beschermen van één enkele component van dit milieu (b.v. een soort of soortengroep), niet voldoende zal zijn. Een ingreep op een bepaald aspect heeft veelal een impact op andere biotische of abiotische componenten van het ecosysteem. *Een natuurbeleid moet daarom vertrekken van het behoud van het ecosysteem door het uitwerken van een ecosysteemvisie.* Dit moet bepalen welke maatregelen nodig zijn om het ecosysteem in al zijn componenten zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Dit betekent dat er niet alleen aandacht moet gaan naar de soorten en de impact van soorten op elkaar

(b.v. het belang van voedselketens), en naar het beschermen van habitats, maar dat ook de nodige aandacht moet gaan naar het laten voortbestaan en instandhouden van natuurlijke ecologische processen (zoals de golfwerking, de waterbewegingen, de spontane zandbank- en duinvorming enz.). Dit is van bijzonder belang in de onmiddellijke overgangszone tussen land en zee. De bijzondere biodiversiteit in deze overgangszone is het gevolg van fysische gradiënten, veroorzaakt door de permanente aanwezigheid van natuurlijke processen. Het is echter net in die zone dat de meeste ingrijpende activiteiten door de mens plaatsvinden, waardoor de natuurlijke ecologische processen worden veranderd, of worden tenietgedaan. Het natuurbeleid moet gericht zijn op de verwezenlijking van een dergelijke ecosysteemvisie, rekening houdend met elementaire randvoorwaarden zoals bijvoorbeeld beveiliging tegen overstroming en diverse gebruiksfuncties.

Milieufilosofische inzichten als leidraad voor het natuurbehoud

Een tweede belangrijke basis voor het juridisch instrumentarium is de milieufilosofische invalshoek. In de milieufilosofie wordt onderzocht op welke manier wordt omgegaan met de natuur, wat de houding is van de mens ten opzichte van de natuur. Deze houding blijkt uit de waarde die aan de natuur wordt toegekend. De mens is de enige waarderende instantie op deze planeet. In dat opzicht is er noodzakelijk sprake van antropocentrisme. *Het enge antropocentrisme, waarin alleen aan de mens waarde wordt toegekend, wordt door ons expliciet verworpen.* Het is daarentegen wenselijk en noodzakelijk om ook waarde toe te kennen aan andere levende organismen dan de mens, aan de biodiversiteit en aan natuurlijke ecologische processen. *De motivering voor het waarderen van de natuur wordt geleverd vanuit de ecologische inzichten: de natuur is immers voorwaarde voor het voortbestaan van de eigen menselijke leefwereld.* Het verwerpen van het enge antropocentrisme houdt in dat naast een functionele waardering van de natuur (waarde omwille van utilitaire doeleinden), ook een intrinsieke waarde van de natuur wordt erkend. Dit impliceert dat de natuur een waarde op zich heeft, zonder dat daaraan een nutswaarde moet verbonden zijn.

Het gevolg van het waarderen van andere organismen dan de mens impliceert daarom niet een bio-egalitarisme, waarbij alle levende organismen op eenzelfde manier moeten worden behandeld. De praktische consequenties hiervan zijn immers niet realistisch. Deze visie wordt dan ook niet mogelijk of wenselijk geacht als basis voor een natuurbeleid. *De keuzes die moeten worden gemaakt over welke natuur moet behouden blijven, zijn in eerste instantie ingegeven door ecologische inzichten en moeten gericht zijn op het behoud van zoveel mogelijk biodiversiteit. Naast ecologische inzichten kunnen ook ethische redenen aan de grondslag van een natuurbeleid liggen.* Zo kan bijvoorbeeld het vermogen tot lijden een criterium zijn in het nemen van een beslissing om bepaalde soorten te beschermen.

Voor sommigen moet de gewijzigde houding ten aanzien van de natuur worden omgezet in juridische gevolgen door het subjectiveren van de natuur of door het toekennen van rechten aan de natuur. Voortgaand op de premisse dat de mens de enige waarderende instantie is op Aarde en de enige die gebruik maakt van het recht, *is het ook de mens die de verantwoordelijkheid draagt om door dit recht de natuur te behouden.* Een subjectivering van de natuur blijft een menselijke constructie en kan niets wezenlijks bijdragen tot de verbetering van het natuurbehoudsrecht. Het houdt daarentegen een verdere antropomorfisering van de natuur in en dit is vanuit filosofisch oogpunt niet wenselijk.

Implicaties van het internationaal zeerecht voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu

In het internationaal zeerecht wordt vastgelegd wat de rechten en plichten van de kuststaten en andere staten zijn binnen het mariene milieu. *Het geeft het kader aan waarbinnen de*

natuurbehoudsmaatregelen zich moeten situeren. Het internationaal zeerecht creëert nieuwe mogelijkheden voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen in zee.

De afbakening van de mariene rechtsgebieden houdt maar ten dele rekening met de ecologische zones in het mariene milieu. Bepaalde mariene rechtsgebieden, zoals de exclusieve economische zone, zijn zelfs louter juridische constructies, zonder dat er een ecologische grondslag voor bestaat. Het gebrek aan een ecologische grondslag voor deze verdeling in juridische zones kan een belemmering vormen om een natuurbeleid te voeren dat is gebaseerd op een ecosysteemvisie.

2. ALGEMENE BESLUITEN INZAKE HET INTERNATIONAAL EN NATIONAAL NATUURBEHOUDSRECHT VAN TOEPASSING OP HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

2.1. ALGEMENE VASTSTELLINGEN

Afbakening van het natuurbehoudsrecht

Het natuurbehoudsrecht is gericht op het behoud van een zo groot mogelijke biologische diversiteit, met instandhouding of herstel van natuurlijke ecologische processen. Zowel de complexiteit van het mariene als kustzonemilieu, als de veelheid van oorzaken van degradatie van dit milieu, geven aan dat een natuurbeleid voor het mariene en kustzonemilieu niet eenvoudig is. Ook de sectorale wetgeving, zoals het visserijrecht, het milieuhygiënerecht en het ruimtelijke ordeningsrecht kunnen een belangrijke en onmisbare bijdrage leveren voor het behoud en herstel van de biodiversiteit in het mariene en kustzonemilieu. *Toch moeten deze onderdelen van het milieurecht worden onderscheiden van het natuurbehoudsrecht.* Veel van de sectorale wetgeving is immers genomen vanuit een andere doelstelling en beoogt de bestendiging van een economische activiteit (het visserijrecht), of is in eerste instantie gericht op de bescherming van de mens tegen schadelijke invloeden (het milieuhygiënerecht).

Ook bepaalde recente beleidsbenaderingen onderscheiden zich van het natuurbehoud en beogen deels andere doelstellingen. Dit is het geval met het beleid inzake *duurzame ontwikkeling* dat tevens is gericht op economische ontwikkeling. Het beleid inzake *geïntegreerd kustzonebeheer* heeft ook conflictbeheersing in de kustzone tot doelstelling. Het onderscheid met het natuurbehoudsrecht ligt in de holistische benadering en de uiteindelijke finaliteit van het natuurbehoud. Het natuurbehoud kan verder gaan dan het beleid inzake duurzame ontwikkeling en geïntegreerd kustzonebeheer: zelfs indien de draagkracht van het ecosysteem niet wordt overschreden, kan het wenselijk zijn om natuurbehoudsmaatregelen te nemen, met het oog op het behoud, herstel of het vergroten van de biodiversiteit.

Niettemin vervaagt de grens tussen het natuurbehoudsrecht en de andere disciplines: zo wordt bijvoorbeeld in het visserijrecht hoe langer hoe meer de nadruk gelegd op de impact van de visserij op andere soorten en op het ecosysteem. Ook omgekeerd, wordt in het natuurbehoud de aandacht meer gevestigd op commerciële vissoorten. Het wordt hoe langer hoe meer duidelijk dat het visserijbeheer niet kan beperkt blijven tot regels inzake de afmetingen van vis en andere technische details, maar dat vooral de impact op het ecosysteem van belang is.

Achterstand van het mariene natuurbehoud ten opzichte van het terrestrische natuurbehoud

Een algemene vaststelling over het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu is dat het natuurbehoudsrecht in het mariene milieu in vergelijking met het natuurbehoudsrecht op het vasteland minder goed is uitgewerkt en ook van meer recente datum is.

De achterstand van het mariene natuurbehoud blijkt uit verschillende elementen.

- *Het aantal beschermde gebieden in het mariene milieu is zeer klein* in vergelijking met het aantal terrestrische beschermde gebieden. Gebiedsbescherming in het mariene milieu is ook doorgaans van recente datum. Dit is in het bijzonder het geval voor verder in zee gelegen gebieden.
- *De mate waarin mariene habitats voorkomen in het natuurbehoudsrecht is beperkt.* Zo zijn er bijvoorbeeld in de Habitatrichtlijn veel minder te beschermen mariene dan terrestrische habitats. De meeste habitats die zijn opgenomen in het natuurbehoudsrecht zijn dichtbij of op het land gelegen (b.v. waterrijke gebieden in estuaria, rotskusten, duinen). Nochtans zijn de habitats in het mariene en kustzonemilieu zeer divers. Voorbeelden hiervan zijn de pelagische zone, diepzeehabitats, zoals hydrothermale kraters en oceaantroggen, koraalriffen, mangroves, zeegrasbedden en diverse algengemeenschappen.
- *Ook het aantal mariene soorten in het natuurbehoudsrecht is zeer beperkt.* De internationale lijsten van beschermde soorten zijn meestal beperkt tot zeevogels, zeezoogdieren en zeeschildpadden. Vissen en ongewervelden, zoals mosdiertjes, weekdieren, schelpdieren, sponzen, wormen, kwallen, stekelhuidigen enz. ontbreken meestal. Dit wordt deels ondervangen door het Biodiversiteitsverdrag dat is gericht op het behoud van de biodiversiteit op zich.

De redenen voor de achterstand zijn divers.

- *In de eerste plaats is de kennis over de mariene biodiversiteit beperkt*, als gevolg van de complexiteit, maar vooral door de moeilijke toegankelijkheid voor onderzoek.
- *Het specifieke karakter van het mariene milieu noodzaakt een ander beheer*, dat verschillend is van het klassieke natuurbeheer in terrestrische gebieden. De voortdurende beweging van de leefomgeving, de waterkolom, maakt dat het afsluiten van een gebied voor negatieve invloeden van buitenaf nog moeilijker zal zijn dan op het vasteland. Algemene maatregelen voor het behoud en herstel van de milieukwaliteit zullen dus minstens even, zoniet belangrijker zijn dan op het land. De criteria voor het terrestrische natuurbehoud volstaan niet voor het mariene milieu. De criteria endemisme of bedreigd zijn, volstaan niet. De functionele diversiteit speelt hier minstens een even grote rol.
- *Als gevolg van de bevoegdheden over de mariene gebieden, zoals die zijn vastgelegd in het internationaal zeerecht, zijn de mogelijkheden voor het beschermen van gebieden in volle zee beperkt.* Bescherming is enkel mogelijk op grond van gezamenlijke internationale maatregelen of zijn beperkt tot schepen onder eigen vlag.

2.2. Besluiten inzake het internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op het mariene en kustzonemilieu

Stand van zaken van het internationaal natuurbehoudsrecht

Globaal natuurbehoudsrecht van toepassing op zee

- *Het Zeerechtverdrag van 1982 omvat vrijwel geen expliciete natuurbehoudsbepalingen.* Het verdrag legt de verschillende mariene rechtsgebieden vast en bepaalt de rechten en verplichtingen voor de kuststaten en de andere staten. Het is een basisverdrag om te bepalen wat de mogelijkheden en beperkingen zijn op grond waarvan de kuststaat natuurbehoudsmaatregelen kan nemen in het mariene milieu. Inzake gebiedsbescherming vormt het verdrag in art. 211 een rechtsgrond voor de aanwijzing in de EEZ van bijzonder gevoelige zeegebieden ten aanzien van de scheepvaart. De bepaling terzake is echter onduidelijk en heeft nog geen praktische navolging gehad. Het is in ieder geval te beperkt als rechtsgrond voor het aanwijzen van beschermde gebieden in zee. Het Zeerechtverdrag vormt ook een rechtsgrond voor het nemen van

soortenbeschermingsmaatregelen, alhoewel de nadruk vooral wordt gelegd op de exploitatie van mariene soorten. Ter uitvoering van de soortenbeschermingsmaatregelen in het Zeerechtverdrag werd het *Verdrag inzake het behoud van de grensoverschrijdende en sterk migrerende vissoorten* aangenomen. Alhoewel dit een exploitatieverdrag is, omvat het ook een duidelijke link naar het natuurbehoud door de toepassing van de voorzorgsbenadering in het visserijbeheer en de aandacht daarbij voor niet-doelsoorten en het mariene ecosysteem.

- *Andere globale natuurbehoudsverdragen inzake het aanwijzen van beschermde gebieden in het mariene milieu ontbreken. Er bestaat wel globale wetgeving inzake gebiedsbescherming in zee, gericht op de beperking van één bepaalde functie.* Voor het instellen van beschermde gebieden waarin bijzondere beperkingen gelden ten aanzien van de scheepvaart zijn er verschillende mogelijkheden. De belangrijkste zijn de *bijzondere gebieden onder het MARPOL-Verdrag,* waarbij strengere lozingsnormen aan schepen worden opgelegd in door de IMO vastgestelde gebieden. Er blijft evenwel een probleem van handhaving.

- *Er zijn ook globale soortenbeschermingsverdragen uitgewerkt die specifiek van toepassing zijn op het mariene milieu.* Het belangrijkste verdrag terzake is het *Walvisvaartverdrag* van 1946. Alhoewel dit oorspronkelijk als beheersinstrument van de walvisvangst diende, is het geëvolueerd naar een behoudsmechanisme, en dit in het bijzonder door het opleggen van een moratorium op de walvisvangst. Dit verdrag omvat zowel soortenbescherming als gebiedsgerichte maatregelen (door het instellen van walvisreservaten). België is als enig Noordzeeland geen partij bij dit verdrag. Alhoewel België geen walvisvarende industrie heeft, zou deelname aan het verdrag wenselijk zijn. De druk van bepaalde landen om het moratorium op de walvisvangst terug op te heffen, is zeer groot. Het is maar onder impuls van de niet-walvisvarende landen binnen de IWC dat een kentering in het beleid en een moratorium op de walvisvangst werd goedgekeurd. België mist daardoor een kans om ook buiten de eigen zeegebieden een impuls aan het mariene natuurbeleid te kunnen geven.

Regionaal natuurbehoudsrecht van toepassing op zee

- *De achterstand in het mariene natuurbehoud blijkt ook uit het regionale natuurbehoudsrecht: voor veel mariene regio's ontbreekt specifieke internationale natuurbehoudswetgeving.* Zo zijn er voor de 13 mariene UNEP-regio's waarvoor regionale beschermingsprogramma's zijn uitgewerkt, maar 4 natuurbehoudsprotocollen afgesloten (Middellandse Zee, Caribische regio, Oost-Afrikaanse regio en zuidoostelijke Stille Oceaan). Andere regio's waarvoor internationale natuurbehoudsmaatregelen werden uitgewerkt zijn de Noordzee, de Baltische Zee en Antarctica. De regionale natuurbehoudswetgeving is doorgaans van recente datum. Verschillende van de regionale verdragen zijn nog niet in werking getreden (zoals het Barcelona-Protocol van 1995 inzake de Middellandse Zee, het Kingston-Protocol inzake de Caribische regio en Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag) .

- *Voor bepaalde mariene regio's wordt het gebrek aan internationale maatregelen opgevangen door nationale wetgeving inzake mariene gebiedsbescherming.* Dit is vooral zo voor landen met een grote oppervlakte aan mariene gebieden, zoals Australië en de Verenigde Staten. De mogelijkheden die in het internationaal zeerecht worden geboden door de instelling van een EEZ, verruimen de bevoegdheden van de kuststaten om over grotere oppervlakten natuurbehoudsmaatregelen te nemen.

- *Op regionaal vlak zijn er enkele overeenkomsten afgesloten die specifiek van toepassing zijn op de bescherming van zeezoogdieren.* Dit zijn het ASCOBANS-Verdrag inzake de bescherming van kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Baltische Zee, de

Overeenkomst inzake het behoud van de zeehonden van de Waddenzee en het ACCOBAMS-Verdrag inzake het behoud van walvisachtigen van de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied. Al deze overeenkomsten zijn gesloten in uitvoering van het Verdrag van Bonn inzake trekkende diersoorten. Het belang van de overeenkomsten ligt vooral in de holistische beschermingsaanpak van de betrokken diersoorten, waarbij aandacht gaat naar de diverse bedreigingen waaraan deze soorten onderhevig zijn. De concrete uitvoering van de beoogde maatregelen zal desgevallend moeten gebeuren binnen de sectorale wetgeving, maar er wordt alvast een forum geboden waarin een totaalbeeld aan bod kan komen.

Natuurbehoudsrecht van toepassing op het land en de land/zee interactie

Het internationaal natuurbehoudsrecht dat geldt op het vasteland kan doorgaans ook worden toegepast op het mariene milieu. Voor de meeste verdragen blijkt dit expliciet uit de verdragstekst, uit de lijsten van soorten of habitats, of uit werkzaamheden bij het verdrag, zoals resoluties van de conferenties van verdragspartijen. Er zijn verschillen in de uitgestrektheid van het toepassingsgebied van de wetgeving in het mariene milieu. Dit varieert van de toepassing ervan tot de territoriale zee, de EEZ en, voor de soortenbeschermingsbepalingen, soms tot de volle zee.

- Het *Ramsar-Verdrag* inzake de bescherming van waterrijke gebieden is expliciet van toepassing op brakke wateren en in zee, zij het dat een dieptecriterium wordt ingelast. De aanduiding van de Ramsar-gebieden kan enkel gebeuren in gebieden die behoren tot het territorium van de staat. De toepassing ervan in het mariene milieu is dus beperkt tot de territoriale zee. Het Ramsar-Verdrag is het eerste mondiale verdrag inzake gebiedsbescherming. Alhoewel het een vrij eenvoudig verdrag is, omvat het toch enkele markante bepalingen, zoals de verplichting om compenserende maatregelen te nemen ingeval van het inkrimpen of opheffen van de beschermingsstatus van een gebied van de Ramsar-lijst.

- Het *Werelderfgoedverdrag* omvat geen expliciete bepalingen over de toepassing in het mariene of kustzonemilieu, maar er kan worden aangenomen dat de toepassing zich uitstrekt tot de territoriale zee. Voor het Belgische gedeelte van de Noordzee is dit verdrag echter minder relevant, aangezien door het verdrag enkel de bescherming van het meest spectaculaire natuurlijke erfgoed wordt beoogd. Het verdrag is in dit opzicht te beperkt om dienst te doen als algemeen natuurbehoudsverdrag voor gebiedsbescherming.

- Ook in de soortenbeschermingsverdragen, zoals het *CITES-Verdrag* inzake de internationale handel in bedreigde soorten en het *Verdrag van Bonn* inzake trekkende diersoorten, zijn in de bijlagen soorten opgenomen die voorkomen in het mariene of kustzonemilieu. De toepassing van het Verdrag van Bonn strekt zich uit tot de zones waarover de verdragspartijen bevoegdheid hebben (met inbegrip van de EEZ). De beschermingsmaatregelen kunnen ook worden toegepast op volle zee voor schepen onder eigen vlag, die worden ingezet op volle zee om dieren aan hun populatie te onttrekken. Voor het CITES-Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde soorten wordt de controle van deze handel geregeld bij de invoer of uitvoer. Voor de soorten die uit zee voorkomen, moet de controle gebeuren bij de eerste staat waarnaar ze worden gebracht eenmaal ze uit zee zijn gehaald.

- Het *Biodiversiteitsverdrag* is ook van toepassing binnen het mariene en kustzonemilieu. Het verdrag strekt zich uit over de gebieden in zee waar de kuststaten over bevoegdheden beschikken en is ook van toepassing op processen en activiteiten, die worden uitgevoerd in gebieden buiten de grenzen van de rechtsbevoegdheid van de lidstaten. De toepassing van het verdrag in het mariene en kustzonemilieu wordt expliciet

vastgelegd in het verdrag en blijkt ook uit de verdere werkzaamheden bij het verdrag, in het bijzonder uit het Jakarta Mandaat inzake mariene biodiversiteit. In dit laatste document worden de verdragspartijen onder meer opgeroepen tot het instellen van beschermde gebieden in het mariene milieu.

- Het belangrijkste regionale natuurbehoudsrecht dat geldt op het vasteland en waarvan de toepassing zich ook uitstrekt over het mariene of kustzonemilieu is het *Verdrag van Bern* inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa en de *EG-natuurbehoudsrichtlijnen* (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn). In het Verdrag van Bern wordt niets expliciets bepaald over de toepassing ervan in zee. Uit het opnemen van mariene soorten in de bijlagen bij het verdrag en uit de bewoordingen van het verdrag kan worden afgeleid dat dit verdrag van toepassing is op de gebieden waarover de kuststaat bevoegdheden kan uitoefenen (met inbegrip van de EEZ). Voor de soortenbeschermingsmaatregelen kan dit verdrag zich voor de eigen onderdanen ook uitstrekken in volle zee. Beide EG-richtlijnen strekken zich uit tot het gebied waarover de lidstaten bevoegdheden kunnen uitoefenen. Dit betekent dat de richtlijnen behalve in de territoriale zee, ook van toepassing zijn in de EEZ en op het continentaal plat. In de Habitatrichtlijn zijn ook verschillende mariene en kustzonehabitats en mariene soorten opgenomen in de bijlagen bij de richtlijn.

Deze internationale verdragen en richtlijnen moeten niet als afzonderlijke maatregelen worden beschouwd. *Er is daarentegen een onderlinge samenhang tussen de diverse verdragen en richtlijnen, die wordt versterkt bij de internationale werkzaamheden ter uitvoering van de verdragen* (zoals door het afsluiten van samenwerkingsprotocollen en door de samenwerking van secretariaten bij de verdragen). Zo wordt bijvoorbeeld door het Ramsar-bureau samengewerkt met de secretariaten van het Werelderfgoedverdrag, het Verdrag van Bonn en het Biodiversiteitsverdrag. In de EG-Vogelrichtlijn wordt gewezen op het belang van waterrijke gebieden, waardoor impliciet een link naar het Ramsar-Verdrag wordt gelegd. De Vogelrichtlijngebieden maken op hun beurt deel uit van het Natura 2000-netwerk van de Habitatrichtlijn. De EG-richtlijnen dienen ter uitvoering van het regionale Verdrag van Bern. Het Verdrag van Bern en de EG-richtlijnen kunnen dienen ter uitvoering van de pan-Europese biodiversiteitsstrategie, die op haar beurt kan worden ingeschakeld in het mondiale Biodiversiteitsverdrag. De specifieke mariene verdragen en organisaties houden zich ietwat afgezonderd. Wel is er bijvoorbeeld een samenwerking tussen de IMO en OSPARCOM, en tussen CITES en de IWC.

Knelpunten in het internationaal natuurbehoudsrecht

Knelpunten door onvoldoende rekening te houden met ecologische inzichten in het natuurbehoudsrecht

- Een ideaal natuurbeleid vertrekt van een gebieds- of ecosysteemvisie. De juridische grenzen komen echter niet overeen met de ecologische grenzen. Natuurbehoudsmaatregelen moeten worden genomen binnen juridische of politieke grenzen, zoals landsgrenzen, de grenzen van de mariene rechtsgebieden en bevoegdheidsgrenzen.

- *De motivatie voor het nemen van natuurbehoudsmaatregelen had, in het bijzonder bij het eerste internationaal natuurbehoudsrecht, weinig affiniteit met ecologische inzichten.* De drijfveren waren veeleer ingegeven door utilitaire of hooguit esthetische redenen. Bij de eerste natuurbehoudsverdragen die de bescherming van mariene soorten beoogden, ging de aandacht uit naar de commercieel exploiteerbare soorten. Dit was echter ingegeven vanuit de motivatie om de verdere exploitatie van deze soorten te reguleren. De bescherming was dan ook ontoereikend onder druk van de economische sectoren. De meer recente natuurbehoudswetgeving, die wel is genomen met het oog op het

behoud van de biodiversiteit, slaagt er, ook al onder druk van economische belangengroepen, veelal niet in om (mariene) commerciële soorten onder het beschermingsregime te doen vallen.

- *In het internationaal recht is er pas vrij laat aandacht gekomen voor de bescherming van habitats.* Dit houdt onder meer verband met de terughoudendheid van staten om verplichtingen aan te gaan die beperkingen kunnen stellen aan gebieden die onder hun rechtsbevoegdheid vallen.

- *Er is te weinig aandacht voor de instandhouding van ecologische processen in het internationaal natuurbehoudsrecht.* Dit houdt wellicht ook verband met de complexiteit van het functioneren van het mariene en kustzonemilieu. De onderlinge verbondenheid van abiotische en biotische ecologische kenmerken zoals temperatuur, chemische samenstelling, voedselketens en de processen die daaruit voortvloeien, zijn niet eenvoudig te vatten in een juridische tekst. Voor veel bedreigingen van de biodiversiteit is er bovendien nog geen wetenschappelijke consensus over de aanpak van de problemen, waardoor het opnemen van concrete maatregelen in het recht ook achterwege blijft.

Knelpunten door de filosofische grondhouding in het internationaal recht

In het recht wordt ook de filosofische grondhouding ten aanzien van de natuur weerspiegeld. Er is in het recht een evolutie vast te stellen, gaande van het enge antropocentrisme, waarbij enkel de natuur wordt gezien als schadelijk of utilitair voor de mens, naar een breder antropocentrisme, waarin ook de waarde van de natuur en andere organismen wordt erkend omwille van verschillende redenen (ecologisch, esthetisch, cultureel enz.) en ook de intrinsieke waarde van de natuur wordt aanvaard. Toch wordt nog te veel de louter instrumentele waarde van de natuur benadrukt. De nadruk op de gebruiksfunctie van de natuur wordt zelfs zeer uitdrukkelijk in recente natuurbehoudswetgeving bevestigd (zoals het Biodiversiteitsverdrag).

De houding ten opzichte van de natuur komt tot uiting in het internationaal recht door het zakenrechtelijk statuut dat aan de natuur wordt gegeven. De natuur wordt aanzien in termen van eigendom of toegang tot de rijkdommen ervan. De eigendomsrechten of rechten van vrije toegang impliceren het recht tot gebruik, maar zelfs tot vernieling van de natuurlijke rijkdommen. Alhoewel het concept van de gemeenschappelijke zorg zijn ingang heeft gevonden in het recht, is het nog te weinig uitgewerkt om in geval van een conflict tussen het behoud van de natuur en andere belangen, als "hard" argument dienst te doen. Het morele concept van de gemeenschappelijke zorg moet worden onderscheiden van het juridisch regime van het gemeenschappelijk erfgoed. Het juridisch regime van het gemeenschappelijk erfgoed is vooralsnog beperkt tot twee gebieden (de diepzeebodem en de Maan). De essentiële component van dit juridisch regime is het oprichten van een internationaal beheersorgaan en een internationale verdeling van de exploitatieopbrengsten. Zelfs voor die twee gebieden blijkt de praktische verwezenlijking van het erfgoedregime moeizaam te verlopen.

Knelpunten door de mate van verplichtingen in het internationaal recht

- *Veel natuurbehoudswetgeving blijft bijzonder vaag in de opgenomen verplichtingen.* Er is doorgaans een gebrek aan concrete uitgewerkte maatregelen. Veelal wordt gebruik gemaakt van terminologie in de zin van "*passende en noodzakelijke maatregelen*", "*stellen alles in het werk om*" enz. De verdragsverplichtingen worden veelal ook afgezwakt door het gebruik van "*voor zover mogelijk en passend*". Dit staat in schril contrast tot de vaak zeer gedetailleerde sectorale wetgeving, waarin bijvoorbeeld de maaswijdten van visnetten worden bepaald of constructienormen worden opgelegd aangaande ballasttanks van zeeschepen. Het ontbreekt in het internationaal

natuurbehoudsrecht ook veelal aan een mechanisme om in te grijpen in de sectorale wetgeving.

- *Er is veelal een gebrek aan sterke verplichtingen aangaande het verbod of beperken van bepaalde activiteiten.* Veel natuurbehoudswetgeving blijft op de vlakte over welke activiteiten moeten worden beperkt. Vaak wordt in algemene bewoordingen opgeroepen tot het beperken van activiteiten met een schadelijke impact, zonder te preciseren over welke activiteiten het gaat of wat moet worden verstaan onder schadelijke impact. Niettemin zijn er uitzonderingen. Voorbeelden zijn het absolute verbod op ontginningsactiviteiten in Antarctica en het moratorium op de walvisvangst. Een ander voorbeeld is de VN-Resolutie inzake het verbod op het gebruik van drijfnetten. De efficiëntie van deze laatste maatregel, waarbij alleen netten van langer dan 2,5 km worden verboden en de problemen inzake handhaving, laten dan weer te wensen over. Een sterk instrumentarium wordt geboden door de Vogel- en Habitatrichtlijn, meer bepaald door de regeling van art. 6 inzake de beoordeling van activiteiten. De sterkte vloeit hier echter niet zozeer voort uit de redactie van de tekst, maar wel uit de interpretatie en opvolging ervan door de Europese instanties.

- *Het ontbreekt in het internationaal natuurbehoudsrecht doorgaans aan kwantitatieve verplichtingen.* Er worden geen oppervlakten van te beschermen gebieden opgegeven. In het Ramsar-Verdrag is er een minimale verplichting om één gebied aan te wijzen, bij de toetreding tot het verdrag. Uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie blijkt dat de lidstaten alle gebieden moeten aanduiden als Vogelrichtlijngebied, als blijkt dat deze op grond van ornithologische criteria daartoe in aanmerking komen.

- *In diverse natuurbehoudswetgeving wordt voorzien in uitzonderingsmogelijkheden op de beschermingsbepalingen.* Zo bestaat doorgaans de mogelijkheid voor verdragspartijen om bezwaar aan te tekenen bij een beslissing in het kader van het verdrag, waardoor ze niet gebonden zijn door de beslissing. Een voorbeeld hiervan is het bezwaar door Noorwegen tegen het moratorium op de walvisvangst. In het algemeen blijft er een probleem van tegenstelbaarheid aan derde staten bij een verdrag, die niet kunnen worden gebonden door een verdrag waar ze zelf geen deel van uitmaken, tenzij de verdragsbepaling deel uitmaakt van het internationaal gewoonterecht. Een internationaal beschermingsregime kan daardoor zijn kracht gedeeltelijk verliezen, als staten niet toetreden tot het verdrag of er naderhand weer uitstappen. Zo is IJsland uit de IWC getreden om niet langer gebonden te zijn door het moratorium op de walvisvangst. De beslissingen in internationale organisaties of binnen het kader van internationale verdragen worden vaak afgezwakt onder druk van belangengroepen. Verdragspartijen worden soms onder druk gezet om bepaalde maatregelen niet te aanvaarden. Een voorbeeld hiervan is de (financiële) steun van Japan aan bepaalde Caribische staten, om sommige beslissingen binnen de IWC niet te ondersteunen.

Knelpunten inzake de uitvoering van het internationaal recht

- *De effectiviteit van de nationale maatregelen in uitvoering van internationale verplichtingen laat soms te wensen over.* De aanwijzing van internationale beschermde gebieden blijkt achteraf veelal een "lege doos". Ook de bescherming van soorten is soms maar een papieren bescherming.

- *Er zijn doorgaans geen controlemechanismen ingebouwd in het internationaal natuurbehoudsrecht.* De controle wordt overgelaten aan de nationale staten. Deze hebben veelal niet de middelen en/of de bereidheid om strenge controles uit te voeren. De effectieve controle op zee is praktisch gezien vaak moeilijk. Soms wordt een internationale inspectie voorzien, maar dit blijft beperkt tot een aantal verdragen. In bepaalde gevallen is ook een begeleidingsprocedure voorzien door experts of wordt een

register aangelegd met probleemgebieden. Dit leidt echter niet tot de juridische verplichting om de oorzaken van achteruitgang van de natuur tegen te gaan.

- *Er is ook veelal een gebrek aan sanctiemogelijkheden bij de niet-naleving van internationale natuurbehoudsverplichtingen.* Dit wordt deels ondervangen door de rapporteringsverplichting, die in de meeste verdragen is voorzien, en waar minstens een morele of politieke druk van uitgaat. De aanwezigheid van milieuorganisaties als waarnemer op de conferentie van de verdragspartijen, kan een bijkomende stimulans betekenen, zeker voor thema's die gevoelig liggen in de publieke opinie. Een uitzondering op het gebrek aan sanctionering is de controle en sanctionering voorzien in het kader van de EG-natuurbehoudsrichtlijnen. Ook de mogelijkheden van een staat om op te treden tegen een andere staat, die een inbreuk maakt op het internationaal beschermingsregime of die activiteiten onderneemt die een nadelig effect hebben op de biodiversiteit, zijn vrij beperkt. De verdragsverplichtingen zijn meestal te vaag om directe werking te hebben en het ontbreekt doorgaans aan een forum om de klachten bij neer te leggen. Een mogelijke sanctie is het opleggen van unilaterale handelsbeperkingen. Dit kan echter in conflict komen met het internationaal handelsrecht, zoals bleek uit twee zaken die werden behandeld voor de WTO (dolfijn/tonijn-zaak en zeeschildpadden/garnaal-zaak). Ook al zijn unilaterale maatregelen minder aangewezen, dan nog, kunnen ze een aanzet vormen voor de ontwikkeling van nieuwe internationale rechtsregels ("*making law, by breaking law*").

2.3. Besluiten inzake het internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing op de Noordzee

De Noordzee is een zeer intensief gebruikt gebied en wordt onder meer gebruikt als transportweg, voor ontginning van olie en andere minerale rijkdommen, als visvangstgebied en als recreatiegebied. De Noordzee is omgeven door acht geïndustrialiseerde landen en is onderhevig aan verschillende bronnen van verontreiniging en verstoring. Alhoewel er al enkele jaren een samenwerking aan de gang is, is er pas zeer recent internationale aandacht voor het natuurbehoud in de Noordzee. De aandacht was voordien toegespitst op de mariene verontreiniging en op de visserij. Alhoewel maatregelen inzake de beperking van verontreiniging en visserij een belangrijke bijdrage kunnen leveren tot het behoud en de bescherming van de Noordzee, waren deze geen onderwerp van ons onderzoek.

Er bestaat geen UNEP-regionaal zeeprogramma voor de Noordzee. Een vergelijkbaar kader wordt gevormd door het OSPAR-Verdrag. De politieke besluitvorming rond de Noordzee komt tot stand binnen de ministeriële Noordzeeconferenties. Het juridisch instrumentarium en het politieke forum vertonen een onderlinge wisselwerking. *Binnen het kader van het OSPAR-Verdrag is een vijfde bijlage afgesloten inzake de bescherming en het behoud van de ecosystemen en de biodiversiteit.* Bijlage V biedt alleen maar een grondslag voor de OSPAR-Commissie om verder een beleid inzake natuurbehoud uit te werken. Aangezien deze bijlage dateert van 1998 en nog niet in werking is getreden, is het nog te vroeg om al conclusies te trekken over de werkbaarheid en efficiëntie ervan. De beoordeling van de tekst van de bijlage is veeleer negatief te noemen. Het is een bijzonder korte tekst, zonder concrete verplichtingen. Bovendien wordt de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan de visserij en de scheepvaart expliciet uitgesloten. Andere activiteiten worden evenmin expliciet beperkt. Dit geeft meteen al de juridische zwakte aan van de bijlage en wijst ook op de politieke zwakte, aangezien de bereidheid om inhoudelijk vergaande maatregelen te treffen, twijfelachtig is. Het uitsluiten van het regelen van activiteiten zoals scheepvaart en visserij wordt in de bijlage gemotiveerd om overlapping met andere wetgeving tegen te gaan. Alhoewel dit wellicht juist kan zijn voor het uitwerken van de technische details, ontstaat het gevaar dat een holistische benadering binnen het kader van de OSPAR-bijlage zal ontbreken. In vergelijking met het internationaal natuurbehoudsrecht van toepassing in andere mariene regio's, zoals het Barcelona-Protocol inzake de Middellandse Zee en het

regime voor de Baltische Zee, is het regionaal natuurbeschermingsregime voor de Noordzee onvoldoende uitgewerkt. Dit is in het bijzonder het geval voor wat het aanwijzen en behoud van beschermde gebieden betreft.

Dit leidt ons tot het besluit dat wat het aanwijzen van beschermde gebieden betreft, het internationale aanknopingspunt vooral moet worden gezocht in de wetgeving die mede van toepassing is op het land. Daarbij moet in het bijzonder het belang van de EG-natuurbehoudsrichtlijnen worden benadrukt. Volgende argumenten pleiten voor een verruimde uitvoering van de richtlijnen in het mariene milieu. De richtlijnen zijn van toepassing in de territoriale zee, op het continentaal plat en in de EEZ. De richtlijnen kunnen dus worden toegepast op de volledige Noordzee. De aanwijzing van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden dient te gebeuren op grond van ecologische criteria. Economische of andere belangen mogen de aanwijzing niet belemmeren. Het beschermingsregime voor de beschermde gebieden biedt een sterke garantie voor de invulling van een gebiedsgericht beleid, in het bijzonder door de toetsing van de Commissie en de rechtspraak van het Hof van Justitie. De Habitatrichtlijn is echter onvoldoende uitgewerkt voor het mariene milieu. Een verfijning voor mariene soorten en habitats dringt zich op.

2.4. Besluiten inzake het natuurbehoudsrecht van toepassing op het mariene en kustzonemilieu van België

Vaststelling en aanbevelingen inzake de bevoegdheidsstructuur

De bevoegdheden in het mariene en kustzonemilieu van België zijn verdeeld over verschillende bevoegdheidsniveaus (internationaal, federaal, regionaal, provinciaal en gemeentelijk). Naast de indeling in mariene rechtsgebieden krachtens het internationaal zeerecht, is er in de Belgische kustzone nog een bijkomende verdeling van bevoegdheden tussen de federale en de Vlaamse overheid. Als gevolg van deze bevoegdheidsstructuur is de federale overheid bevoegd voor het natuurbehoud in het mariene gedeelte en is de Vlaamse overheid bevoegd voor het natuurbehoud in het landgedeelte van de kustzone.

Deze bevoegdheidsstructuur bemoeilijkt een geïntegreerd beleid in de kustzone. *Als wordt uitgegaan van een ecosysteemvisie voor de kust, waarin zowel een mariene als een landcomponent is begrepen, zou het logisch zijn dat deze eenheid zich ook doorzet in het natuurbeleid.* Voor het oplossen van de knelpunten inzake de bevoegdheidsstructuur, zijn er verschillende mogelijkheden.

- Een mogelijke oplossing is een *bevoegdheidsoverdracht van het natuurbeleid in zee van de federale overheid naar de Vlaamse overheid*, waardoor er één overheidsniveau bevoegd wordt voor het natuurbehoud in de hele kustzone. Dit lost maar gedeeltelijk de knelpunten op. Voor andere sectoren, zoals scheepvaart en defensie, blijft de federale overheid nog altijd bevoegd. Ook binnen één bevoegdheidsniveau zijn er verschillende diensten bevoegd voor deelaspecten in de kustzone. Dit maakt dat een vorm van overleg of samenwerking steeds zal vereist zijn.

- Een andere mogelijkheid is een *gestructureerde samenwerking* tussen de verschillende overheidsniveaus en verschillende diensten, waardoor een afstemming in het natuurbeleid in de kustzone wordt nagestreefd. De aanbevelingen die hierna worden gegeven, zijn genomen vanuit een ongewijzigde bevoegdheidsstructuur inzake het natuurbehoud. De meest aangewezen vorm binnen de huidige staatsstructuur is het afsluiten van een formeel samenwerkingsakkoord inzake een geïntegreerd natuurbeleid in de kustzone en het oprichten van een formele samenwerkingsstructuur.

De voorstellen inzake samenwerking of een herziening van de bevoegdheidsstructuur impliceren niet noodzakelijk dat er een eenheid in de natuurbehoudswetgeving moet komen.

Er wordt daarentegen voor gepleit dat in de wetgeving specifieke aandacht gaat naar het mariene milieu, in het bijzonder voor het gebiedsgericht beleid. *Een specifieke wetgeving voor het mariene milieu blijft noodzakelijk, zowel omwille van de invloed van het internationaal zeerecht als rekening houdend met het specifieke karakter van het mariene milieu.*

Algemene vaststellingen inzake het natuurbehoudsrecht in het mariene en kustzonemilieu

Het natuurbehoudsrecht in de Belgische kustzone bestaat uit een mengeling van uitvoeringswetgeving van internationaal recht, evenals federale en Vlaamse wetgeving. De uitvoering van het internationaal natuurbehoudsrecht is er veelal pas na enige tijd gekomen en laat in veel gevallen te wensen over. Bij de nationale wetgeving moet een onderscheid worden gemaakt tussen de federale wetgeving voor het natuurbehoud in zee en de Vlaamse wetgeving voor het natuurbehoud in het landgedeelte van de kustzone.

In het mariene milieu was er vóór de totstandkoming van de Wet ter bescherming van het mariene milieu van 1999 een vrijwel volledige juridische lacune inzake het natuurbehoud. Door de *Wet ter bescherming van het mariene milieu* wordt onmiddellijk een aantal natuurbehoudsmaatregelen van kracht, zoals de algemene zorgplicht, het verbod op jacht op zeevogels en zeezoogdieren, het verbod op de introductie van niet-inheemse soorten, tenzij mits een vergunning en het absoluut verbod op de introductie van genetisch gemodificeerde organismen. Voorts biedt deze wet een vrij grondig kader voor de uitvoering van het internationaal natuurbehoudsrecht. Zo geeft art. 6 de bevoegdheid aan de Koning om alle uitvoeringsmaatregelen te nemen voor de natuurbehoudsverdragen en richtlijnen genoemd in de wet. De wet is echter vooral een kaderwet, die voor verschillende aspecten nog verder dient uitgewerkt te worden in uitvoeringsbesluiten (onder meer inzake het aanwijzen en nemen van maatregelen in mariene beschermde gebieden, het opstellen van een lijst van beschermde soorten, het uitvoeren van de milieueffectbeoordelingsprocedure, de vergunningen enz.).

Voor het landgedeelte van de kustzone wordt de belangrijkste Vlaamse natuurbehoudswetgeving gevormd door het *Decreet natuurbehoud* en de uitvoeringsbesluiten hierbij. Dit decreet omvat naast algemene natuurbehoudsmaatregelen, zoals de zorgplicht, gebiedsgerichte en soortenbeschermingsmaatregelen. Dit biedt een vrij volledig kader voor het natuurbehoud op het landgedeelte van de kustzone. Het decreet biedt tevens een rechtsgrond voor het creëren van een ecologisch netwerk.

3. SPECIFIEKE BESLUITEN EN VOORSTELLEN VOOR EEN OPTIMALISERING VAN HET JURIDISCH INSTRUMENTARIUM VOOR HET NATUURBEHOUD IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU VAN BELGIË

Planning inzake natuurbehoud

Natuurbeleidsplanning

Er bestaat geen specifieke natuurbeleidsplanning voor de Belgische kustzone. Er zijn wel deelelementen inzake het kustzonebeleid opgenomen in de algemene Vlaamse milieu- en natuurbeleidsplanning en, voor wat het mariene milieu betreft, in de federale planning inzake duurzame ontwikkeling . *Er is echter geen integrale visie of afstemming van het beleid voor de hele kustzone. In het mariene gedeelte van de kustzone ontbreekt ook elke vorm van ruimtelijke planning.* De vele huidige gebruiksfuncties in zee, maar ook vooral toekomstige gebruiksfuncties, zoals bijvoorbeeld windmolenparken in zee, noodzaken een dergelijke planning, teneinde een ongebreideld gebruik tegen te gaan en conflictsituaties te voorkomen.

Een geïntegreerde beleidsplanning voor de hele kustzone, met inbegrip van de mariene en landcomponent, is noodzakelijk. Daarvoor is niet noodzakelijk een nieuw planningsinstrument nodig. *Een geïntegreerde planning vereist wel dat de respectieve beleidsplannen van de federale en Vlaamse overheid voor het luik van de kustzone op elkaar worden afgestemd.* Deze afstemming in het beleid en de geïntegreerde planning kan worden voorbereid door een op te richten geformaliseerde overlegstructuur inzake een geïntegreerd kustzonebeleid.

Natuurrapportering

Een zelfde vaststelling kan gebeuren voor de rapportering over de natuur in de kustzone. De rapportering over de kustzone maakt momenteel deel uit van de algemene natuurrapportering van de federale en Vlaamse overheid. Er is niet noodzakelijk een specifieke rapportering voor de kustzone vereist. *Wel moet erover worden gewaakt dat bij de rapportering het totaalbeeld over de kustzone niet uit het oog wordt verloren.*

Algemene natuurbehoudsmaatregelen

Algemene natuurbehoudsmaatregelen hebben een algemene gelding en zijn niet beperkt tot beschermde gebieden, alhoewel een gebiedsgerichte verscherping mogelijk is. Tot de algemene natuurbehoudsmaatregelen behoren de zorgplicht, de milieueffectbeoordeling, de vergunningen en de rechtstreekse habitatbescherming.

Zorgplicht

De zorgplicht is wettelijk voorzien in zowel het mariene als het landgedeelte van de kustzone. Aangezien dit deel uitmaakt van recente wetteksten, zal de juridische draagwijdte nog moeten blijken uit praktische toepassingen.

Milieueffectbeoordeling

Voor de milieueffectbeoordeling is in het mariene gedeelte van de kustzone een rechtsgrond voorzien in de Wet ter bescherming van het mariene milieu, evenals in de Wet continentaal plat. Deze beoordeling is gekoppeld aan de activiteiten die vergunningplichtig zijn. De visserijactiviteiten vallen echter buiten deze MER-plicht. Ook de activiteiten van het Vlaamse Gewest binnen de zeegebieden, kunnen niet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Deze zijn onderhevig aan een voorafgaande beoordeling op grond van de Vlaamse wetgeving, indien de activiteiten onder de Vlaamse MER-wetgeving vallen. Het aantal activiteiten waarvoor een MER is vereist in de Vlaamse wetgeving is echter beperkt. Het ontbreekt ook aan een procedure of overleg voor projecten of plannen met een grensoverschrijdende impact in het respectieve federale of Vlaamse gedeelte van de kustzone.

Vergunningen

In het mariene milieu is dankzij de Wet ter bescherming van het mariene milieu een belangrijk aantal activiteiten vergunningplichtig. In de wet zelf ontbreekt enige sturing inzake de vergunningverlening. Deze kan wel worden opgenomen in een uitvoeringsbesluit. In een ontwerp-uitvoeringsbesluit wordt alvast een zekere sturing voorzien: de vergunning kan niet worden verleend in geval van een *onaanvaardbaar nadeel* voor het milieu. De vraag is hoe dit zal worden geïnterpreteerd. In de Wet ter bescherming van het mariene milieu zijn geen activiteiten vergund die vallen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Deze vallen onder de Vlaamse vergunningwetgeving.

In het landgedeelte zijn er geen specifieke vergunningen voor de kustzone, maar geldt de algemene milieu- en natuurbehoudswetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving inzake vergunningen. Bij het verlenen van vergunningen moet ook aandacht worden besteed aan de impact van de activiteit op het andere bevoegdheidsgedeelte in de kustzone. Voor alle activiteiten met een impact op de natuur in de kustzone, zou een voorafgaand ambtelijk overleg vereist moeten zijn in een op te richten formele overlegstructuur voor de kustzone.

Rechtstreekse habitatbescherming

De rechtstreekse habitatbescherming is niet voorzien in het mariene gedeelte van de kustzone. Het gebrek aan een gedetailleerde kennis van de aanwezigheid van mariene habitats bemoeilijkt de toepassing van de rechtstreekse habitatbescherming in het mariene milieu. Ook de multifunctionaliteit van het mariene milieu en het daaraan gekoppelde internationale juridische regime, beperken de mogelijkheden voor de kuststaat om op een rechtstreekse manier habitats te beschermen. Voor het landgedeelte van de kustzone valt de rechtstreekse habitatbescherming onder de algemene natuurbehoudswetgeving door de beperkingen inzake het wijzigen van bepaalde vegetatietypes en kleine landschapselementen. De geldende wetgeving is echter zeer complex en moeilijk werkbaar in de praktijk. Voor bepaalde kustzonehabitats ontbreekt een voldoende bescherming. Dit is in het bijzonder het geval voor de stranden en voor de polders.

Aanwijzing van beschermde gebieden

Een eerste vaststelling is dat er geen overkoepelend instrument is inzake het aanwijzen van beschermde gebieden in de kustzone. Er is geen wetgeving die terzelfder tijd gebieden met een land en mariene component kan aanduiden als beschermd gebied. Dit hoeft echter niet noodzakelijk een probleem te zijn. Er werd al gewezen op de wenselijkheid van een specifieke wetgeving inzake mariene gebiedsbescherming. *Wat wel van belang is, is dat er in de beleidsplanning een afstemming gebeurt tussen het gebiedsgericht beleid van de federale en de Vlaamse overheid*. De aanwijzing van de beschermde gebieden kan dan gebeuren door de respectieve wetgevingen.

Aanwijzing van beschermde gebieden in het mariene gedeelte van de kustzone

In het mariene milieu ontbrak een rechtsgrond voor het aanwijzen van beschermde gebieden. In uitvoering van het Ramsar-Verdrag werd weliswaar een gebied in zee aangeduid als Ramsar-gebied, maar er werden geen specifieke beschermingsmaatregelen genomen. *Door de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt een rechtsgrond geboden voor het aanwijzen van mariene beschermde gebieden*. De beschermde mariene gebieden kunnen de hoedanigheid aannemen van integrale mariene reservaten, gerichte mariene reservaten, speciale beschermingszones, gesloten zones en bufferzones.

Bij de opmaak van de wet bleek niettemin de druk van de andere sectoren: zo blijven scheepvaart, commerciële visserij en militaire activiteiten toegelaten in de mariene reservaten. Scheepvaart en visserij kunnen wel naderhand worden beperkt in uitvoeringsbesluiten. Alhoewel de Wet ter bescherming van het mariene milieu dateert van begin 1999 en de aanwijzing van beschermde gebieden als prioritair werd gezien, zijn nog geen mariene reservaten ingesteld. Een eerste poging daartoe is mislukt onder druk van economische sectoren.

Specifiek voor de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn wordt bij de gebiedscategorieën van beschermde gebieden voorzien in beschermde gebieden die uitvoering kunnen geven aan de richtlijnen. De te treffen maatregelen in deze gebieden kunnen worden genomen in uitvoering van art. 7 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Deze zijn gerelateerd aan de beschermingsmaatregelen voorzien in de

richtlijnen. Dit betekent dat er een duidelijke grondslag is in de wet voor de uitvoering van onder meer art. 6 van de Habitatrichtlijn. Een specifieke uitvoeringsregeling zal echter nog aangewezen zijn. Zo moet een procedure worden voorzien voor de beoordeling van plannen en activiteiten die een negatieve impact hebben op het gebied. Alhoewel er een milieueffectbeoordeling is voorzien in de wet, is dit beperkt tot de vergunningplichtige activiteiten krachtens deze of andere wetgeving. De visserijactiviteiten en de activiteiten van het Vlaamse Gewest zijn echter uitgesloten. Een bijkomende beoordeling in uitvoering van de Habitatrichtlijn is dus noodzakelijk. Ook is de milieueffectbeoordeling die wordt voorzien in de wet niet voldoende om uitvoering te geven aan art. 6 van de Habitatrichtlijn. Luidens de richtlijn kan de nationale overheid slechts toestemming verlenen voor het plan of het project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. De wet gaat minder ver: de overheid houdt bij haar beslissing rekening met de resultaten van de beoordeling. Ook de vereiste van alternatieven en van compenserende maatregelen in de richtlijn wordt niet voorzien in de Wet ter bescherming van het mariene milieu.

Aanwijzen van beschermde gebieden in het landgedeelte van de kustzone

In het landgedeelte van de kustzone zijn er verschillende mogelijkheden voor het aanwijzen van beschermde gebieden.

- Het Decreet natuurbehoud biedt de rechtsgrond voor de aanwijzing van *natuurreservaten*. Het aantal reservaten in de kustzone is echter beperkt. Dit is in het bijzonder het geval voor het strand. Ook in de achterliggende duinen en de polders zijn er nog te weinig reservaten. Het aankoopbeleid is tot dusver onvoldoende gebleken om voldoende natuur veilig te stellen en verdere achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen. Door het Decreet natuurbehoud wordt ook voorzien in de afbakening van een Vlaams Ecologisch Netwerk. De afbakening ervan is echter nog niet gebeurd. De praktische implicatie nadat er een afbakening is gebeurd, is evenmin duidelijk. Veel zal afhangen van het opstellen van de natuurrichtplannen en hun inhoud (specifieke gebods- en verbodsbepalingen).

- Voor bepaalde duingebieden werd door het *Duinendecreet* een bouwverbod ingevoerd in de krachtens het decreet aangeduide duingebieden en voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. Dit heeft wellicht de ergste verdere aantasting kunnen tegenhouden, maar belet niet dat er zich een verdere degradatie voordoet bij gebrek aan een aangepast beheer en door activiteiten die niet kunnen worden verboden op grond van het Duinendecreet (zoals bepaalde recreatievormen).

- De *ruimtelijke ordeningswetgeving* op het vasteland kan voorts ook een rol vervullen door de aanduiding van groengebieden op de gewestplannen. De structuurplanning kan verder een sturing geven voor het ruimtelijk beleid. De bescherming via de gewestplannen op zich biedt echter geen voldoende garantie voor een beheer van de gebieden: er is immers geen verplichting tot het realiseren van de "groene" bestemming. In de praktijk zijn er problemen inzake de handhaving. Het feitelijk gebruik in groengebieden verschilt vaak van de bestemming. Voor veel gebieden is bovendien nog een groene gewestplanwijziging vereist. Dit is van bijzonder belang, aangezien in het Decreet natuurbehoud onder meer voor de verwezenlijking van het Vlaams Ecologisch Netwerk een koppeling met de gewestplanbestemmingen wordt gemaakt.

- De *gebiedsbescherming in Vlaanderen in uitvoering van internationale wetgeving* laat veel te wensen over. Alhoewel bijvoorbeeld Ramsar-gebieden en Vogelrichtlijngebieden werden aangeduid in de kustzone, bleef de invulling ervan door de getroffen maatregelen uiterst beperkt. Voor de Habitatrichtlijn is er in het Vlaamse Gewest een probleem van formele rechtsgrond voor de volledige uitvoering ervan. Het Decreet natuurbehoud biedt een onvoldoende rechtsgrond, zeker voor wat de uitvoering van art. 6 van de richtlijn

betreft. In het bijzonder voor de internationale gebiedscategorieën van het Ramsar-Verdrag, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, zijn specifieke uitvoeringsmaatregelen vereist om te kunnen overgaan tot een effectieve bescherming van deze gebieden.

Gebiedsgericht beheer

Bij gebiedsgerichte maatregelen wordt een onderscheid gemaakt tussen positieve maatregelen voor de overheid en het beperken of verbieden van activiteiten.

Positieve beheersmaatregelen

Tot de positieve maatregelen behoren de verwerving van natuurgebieden, de beheersplanning, de zonering, de beheersovereenkomsten en de natuurontwikkeling. De verwerving is enkel van belang voor het landgedeelte van de kustzone. *Een doorgedreven verwervingsbeleid in de kustzone, in het bijzonder van duingebieden dringt zich op.* Dit biedt immers de beste garantie voor een goed beheer van de resterende duingebieden. In duingebieden die niet door de overheid worden aangekocht, kan het opleggen van een beheersplicht aangewezen zijn. Daartoe ontbreekt vooralsnog de juridische basis.

Beheersplanning is voorzien voor de natuurreservaten op het land en in het mariene milieu. *Bij aaneengesloten reservaten in de kustzone, zal een overkoepelend beheersplan aangewezen zijn.*

Natuurontwikkeling is gericht op het herstellen of creëren van nieuwe mogelijkheden voor natuur. Vooral in een sterk gedegradeerd milieu als in Vlaanderen is dit van belang. Ook in de kustzone zijn natuurontwikkelingsprojecten vereist om bepaalde ecologische processen terug op gang te brengen. *Juridisch is er geen overkoepelend instrument voor natuurontwikkelingsprojecten in de kustzone. Dit zou moeten het voorwerp uitmaken van een geïntegreerde beleidsplanning.* Wel zijn in de respectieve wetgeving voor het mariene en het landgedeelte mogelijkheden voor natuurontwikkeling voorzien. In de Vlaamse wetgeving werd een nieuw instrument gecreëerd door de natuurinrichting. Momenteel zijn enkele proefprojecten gestart, ook in de kustzone. Het is echter nog te vroeg om te oordelen of dit het meest efficiënte instrument is voor natuurherstel en -ontwikkeling.

Beperking van activiteiten

Het beperken van activiteiten met het oog op het natuurbehoud hoeft niet noodzakelijk gebonden te zijn aan beschermde gebieden. Het kan ook van belang zijn als algemene natuurbehoudsmaatregel (bijvoorbeeld door vergunningverlening). In beschermde gebieden kan een gebiedsgerichte verscherping echter nodig zijn. De aanwezigheid van natuurkerngebieden kan een belangrijk argumentatie-element zijn voor het beperken van activiteiten. Een algemene vaststelling inzake het beperken van activiteiten in de kustzone is dat bepaalde activiteiten automatisch worden beperkt of verboden, volgend op de aanwijzing van een beschermd gebied. Voor andere activiteiten zullen bijkomende maatregelen vereist zijn.

Het beperken van activiteiten in het mariene gedeelte van de kustzone moet gebeuren in overeenstemming met het internationaal zeerecht. Voor de meeste activiteiten zijn er voldoende mogelijkheden om deze te verbieden, in het bijzonder door het instellen van de EEZ. De belangrijkste beperking is het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee en de vrijheid van scheepvaart in de EEZ. Deze beperking kan worden opgevangen door het instellen van routeringsmaatregelen, waardoor scheepvaart uit een bepaald kwetsbaar gebied kan worden geweerd. In de EEZ is daarvoor internationale toestemming vereist. Een andere beperking vloeit voort uit de EG-visserijwetgeving.

Zowel in de federale als in de Vlaamse wetgeving is er voor de meeste activiteiten in de kustzone een rechtsgrond aanwezig om deze te beperken. Maar deze mogelijkheden zijn veelal gekoppeld aan de aanwijzing van beschermde gebieden. *Dit leidt tot de conclusie dat dringend werk moet worden gemaakt van het aanwijzen van beschermde gebieden, zowel in het mariene als het landgedeelte van de kustzone.* Voor de natuur buiten de beschermde gebieden zijn de algemene natuurbehoudsmaatregelen van groot belang. Enkele activiteiten vereisen bijkomende maatregelen, zoals bijvoorbeeld de strandvisserij, bepaalde recreatie in land en in zee en de waterwinning in de duingebieden.

Soortenbescherming

Ook voor de soortenbescherming is een algemene vaststelling dat er geen overkoepelend instrumentarium is voor het behoud van de soorten die voorkomen op het land en in het zeegedeelte van de kustzone. Een afstemming van het beleid dringt zich op, en dit voor verschillende aspecten (soortenbeschermingsplannen, verbodsbepalingen, introductie van soorten, stranding en opvang van zeezoogdieren in de kustzone).

De soortenbeschermingswetgeving is verdeeld over de federale en Vlaamse wetgeving. In het mariene milieu was er vóór de totstandkoming van de Wet ter bescherming van het mariene milieu een lacune in de wetgeving. De soortenbescherming was beperkt tot het verbod in het Belgisch Kustreglement op het doden van zeevogels. Door de Wet ter bescherming van het mariene milieu wordt de jacht op alle zeevogels en zeezoogdieren verboden. Voorts dient een lijst van beschermde soorten te worden opgesteld, waarbij uitvoering kan worden gegeven aan het internationaal recht inzake soortenbescherming en waarbij ook desgevallend soorten met een plaatselijk belang kunnen worden beschermd. De uitzonderingsbepalingen op de verbodsbepalingen in de wet zijn echter zeer restrictief. Dit kan een remmend effect hebben op het opnemen van soorten in de lijst. Er is tevens een rechtsgrond voor de uitvoering van enkele bepalingen uit het ASCOBANS-Verdrag inzake de opvang en verzorging van zeezoogdieren. De uitvoeringswetgeving van de wet inzake soortenbescherming is nog niet uitgewerkt.

Op het land is de Vlaamse soortenbeschermingswetgeving onvoldoende om tegemoet te komen aan de verdragsverplichtingen en de verplichtingen van de Habitatrichtlijn op dit vlak. Beschermingsverdragen zoals de verdragen van Bern en Bonn hebben geen specifieke uitvoeringswetgeving.

Eindconclusie

Ondanks een aantal tekortkomingen, zijn er zowel in de federale als in de Vlaamse natuurbehoudswetgeving tal van mogelijkheden aanwezig voor het voeren van een natuurbeleid in het mariene en kustzonemilieu. *Er is echter een compleet gebrek aan afstemming in het beleid voor de volledige kustzone.* Dit kan bij een ongewijzigde bevoegdheidsstructuur worden opgevangen door het oprichten van een formele samenwerkingsstructuur, waarin vooral volgende elementen aan bod kunnen komen:

- het uitwerken van een geïntegreerd beleid,
- een gezamenlijke rapportering over de natuur in de kustzone,
- het instellen van integrale reservaten,
- het oprichten van beheerscommissies voor aaneengesloten natuurreservaten waarin overheden van beide niveaus vertegenwoordigd zijn,
- het voorzien van een milieueffectbeoordelingsprocedure voor activiteiten met een grensoverschrijdend effect in de kustzone, en
- het afstemmen van het soortenbeschermingsbeleid.

De uitvoering van het geïntegreerd natuurbeleid kan gebeuren aan de hand van de respectieve wetgevingen. De bevoegdheidsverdeling mag geen excuus zijn om geen degelijk geïntegreerd natuurbeleid te kunnen voeren.

Het Belgische mariene en kustzonemilieu beschikt ondanks de kleine oppervlakte over tal van natuurwaarden die het plaatselijk belang overstijgen en van internationaal belang zijn. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de overwinterende watervogels, de specifieke duinvegetaties, de zandbanken in zee, de kraamkamerfunctie voor vissoorten. *België heeft dan ook een internationale verantwoordelijkheid voor het natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu.* Het internationale belang van het Belgische natuurbeleid in het mariene en kustzonemilieu behelst verschillende aspecten. De beschermde gebieden in de Belgische kustzone kunnen deel uitmaken van een internationaal netwerk van beschermde gebieden. De Wet ter bescherming van het mariene milieu is vernieuwend en vergaand en kan een voorbeeldfunctie vervullen voor andere landen. Het opnemen van de eigen verantwoordelijkheid inzake natuurbehoud, kan een stimulans bieden voor andere landen. *Daarnaast heeft een natuurbeleid in de kustzone ook een plaatselijk belang.* De onmiddellijke nabijheid van natuur is van belang voor het creëren van een lokaal draagvlak. Het is maar door het ontdekken van de natuur "dichtbij" dat respect en zorg voor de natuur (ook buiten België) zal worden gecreëerd.



BIBLIOGRAFIE

BIBLIOGRAFIE

ABTS, H., "Het nieuwe natuurdecreet als instrument voor een dynamisch natuurbeleid in Vlaanderen" in DE COSTER, M. (Red.), *Natuur voor de toekomst. Kansen en mogelijkheden van het nieuwe natuurdecreet*, Brussel, Natuurreservaten vzw en Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, AMINAL, Afdeling Natuur, 1997, 9-16.

ACHTERBERG, W. en ZWEERS, W. (Red.), *Milieucrisis en filosofie. Westers bewustzijn en vervreemde natuur*, Amsterdam, Ecologische Uitgeverij, 1984, 212 p.

ACHTERBERG, W. en ZWEERS, W. (Red.), *Milieufilosofie tussen theorie en praktijk. Van ecologisch perspectief naar maatschappelijke toepassing*, Utrecht, Uitgeverij Jan Van Arkel, 1986, 295 p.

ACHTERBERG, W., *Samenleving, natuur en duurzaamheid. Een inleiding in de milieufilosofie*, Assen, Van Gorcum, 1994, 229 p.

AGARDY, T.S., *Marine Protected Areas and Ocean Conservation*, Austin, R.G. Landes Company, 1997, 244 p.

AMATO, A., "Report for Italy" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

AMINAL, *Handleiding houdende uitvoering van het Milieuconvenant. Gemeentelijke inventaris (art. 2), Gemeentelijk milieubeleidsplan (art. 3), Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan (art. 16)*, Brussel, september 1992, 64 p.

AMPE, C., "Klimaat" in PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 1-47.

ANDERSEN, J. en NIILONEN, T. (Eds.), *Progress Report. 4th International Conference on the Protection of the North Sea. Esbjerg, Denmark, 8 -9 June 1995*, Kopenhagen, Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, 1995, 247p.

ANDERSON, D.H., "Northern and Western European Maritime Boundaries" in CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), *International Maritime Boundaries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, Vol. 1, 331-341.

ANKER, H., "Coastal zones - Denmark" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

ANSELIN, A., BOONE, N., CLIQUET, A., DECLEER, K., DEVOS, K., KUIJKEN, E., MEIRE, P. en YSEBAERT, T., "De internationale status van natuurgebieden in Vlaanderen", in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel, 1999, 95-112.

ANSELIN, A. en KUIJKEN, E., *Speciale beschermingszones voor het Vlaams Gewest, in uitvoering van de Habitat Richtlijn 92/43/EEG. Voorstel tot selectie en afbakening*, Nota IN A.95/67, Brussel, Instituut voor Natuurbehoud, 1995.

AURROCOECHEA, I. en PETHICK, J.S., "The Coastline: its Physical and Legal Definition", *IJECL* 29-42 (1986).

AXELROD, R. en VIG, N., "The European Union as an Environmental Governance System" in VIG, N. en AXELROD, R. (Eds.), *The Global Environment. Insititutions, Law and Policy*, Londen, Earthscan Publications, 1999, 72- 97.

BACKES, Ch., GILHUIS, P.C., LAMBERS, C., OUDENAARDEN, T.A. en VERSCHUUREN, J.M., "Onderzoeksrapport: 'Het voorzorgbeginsel in het natuurbeschermingsrecht'" in BACKES, Ch., GILHUIS, P.C. en VERSCHUUREN, J.M., *Het voorzorgbeginsel in het natuurbeschermingsrecht*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, 49 e.v.

BACKES, CH., *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, 616 p.

BAKER, J., "A Substantive Theory of the Relative Efficiency of Environmental Treaty Compliance Strategies: The Case of CITES", *JIWLP* 1-45 (1999).

BALLANTINE, B., "New Zealand's course for marine reserves", *New Scientist* 54-55 (juni 1987).

BALLINGER, R., SMITH, H. en WARREN, L., "The Management of the Coastal Zone of Europe", *Ocean and Coastal Management* 45-85 (1994).

BALTON, D., "Strenghtening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", *ODIL* 125-151(1996).

BALTON, D., "The Compliance Agreement" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 31-53.

BARNES, R.D., *Invertebrate Zoology*, Philadelphia, Saunders College, 1980, 1089p.

BARTRAM, H., "A Last Chance to Revitalise the North Sea? The BirdLife International View of the Fourth North Sea Conference", *North Sea Monitor* 4-8 (maart 1995).

BASLAR, K., *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 427 p.

BATISSE, M., "Development and Implementation of the Biosphere Reserve Concept and its Applicability to Coastal regions" in PRICE, A. en HUMPHREY, S. (Eds.), *Application of the Biosphere Reserve Concept to Coastal Marine Areas. Papers presented at the UNESCO/IUCN San Francisco Workshop of 14-20 August 1989*, Gland, IUCN, 1993, 1-11.

BAUWENS, D., "Amfibieën en reptielen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 60-63.

BEATLY, T., BROWER, D. en SCHWAB, A., *An Introduction to Coastal Zone Management*, Washington, Island Press, 1994, 210p.

BEAZLEY, P.B., "Reefs and the 1982 Convention on the Law of the Sea", *IJECL* 281-312 (1991).

BENNETT, G. (Ed.), *Conserving Europe's Natural Heritage. Towards a European Ecological Network. Proceedings of the international conference held in Maastricht, 9-12 November 1993*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 334 p.

BENNETT, G. (Ed.), *Towards a European Ecological Network*, Londen, Institute for European Environmental Policy, 1991.

BENNETT, G., "Introduction" in BENNETT, G. (Ed.), *Conserving Europe's Natural Heritage. Towards a European Ecological Network. Proceedings of the international conference held in Maastricht, 9-12 November 1993*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1-5.

BERGESEN, H. en PARMANN, G. (Eds.), *Green Globe Yearbook 1994*, New York, Oxford University Press, 1994, 344p.

BERGESEN, H., PARMANN, G. en THOMMESSEN, Ø. (Eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1999/2000*, Londen, Earthscan Publications, 1999, 374 p.

BIGARE, H., *De Vogelrichtlijngebieden. Nood aan een gebiedsgericht beleid en effektieve bescherming*, Natuurreservaten vzw, snelschrift 1992/5, 19p.

BirdLife International, *A North Sea View. BirdLife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea*, februari 1995, 55 p.

BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 563 p.

BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 688p.

BIRNIE, P., *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, New York, Oceana Publications, 1985, 1053 p.

BIRNIE, P., "Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives in Regional Environmental Co-operation*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Londen, 1990, 252-270.

BIRNIE, P., "Problems concerning Conservation of Wildlife in the North Sea" in BORGESE, E.M., GINSBURG, N. en MORGAN, J. (Eds.), *Ocean Yearbook 9*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, 339-368.

BIRNIE, P., "Are Twentieth-Century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty First Century Goals and Principles?: Part II", *IJMCL* 488-532 (1997).

BIRNIE, P., "The Conservation and Management of Marine Mammals and Anadromous and Catadromous Species" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 357-393.

BLANCO-BAZAN, A., "The IMO Guidelines on Particular Sensitive Sea Areas (PSSAs). Their Possible Application to the Protection of Underwater Cultural Heritage", *MP* 343-349 (1996).

BMM, *Strandvisserij en visserij met vaste netten aan de Belgische kust*, Brussel, 1998, 24p.

BOSSU, P. en CLIQUET, A., "Naar een doorbraak in het Belgisch Noordzee-natuurbehoudsbeleid?", *Leefmilieu* 104-106 (1997).

BOTKIN, D., "Discordant Harmonies: A New Ecology for the Twenty-First Century", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 31-35.

BOWMAN, M., "Recent Developments Concerning the 1971 Convention on Wetlands of International Importance", *IJMCL* 547-555 (1995).

BOWMAN, M.J., "The Ramsar Convention Comes of Age", *NILR* 1-52 (1995).

BOWMAN, M., "The Nature, Development and Philosophical Foundations of the Biodiversity Concept in International Law" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, 5-31.

BOYLE, A., "The Convention on Biological Diversity" in CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 111-127.

BOYLE, A., "The Rio Convention on Biological Diversity" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, 33-49.

BRAECKMAN, J. *et al.* (Red.), *Rimpels in het water. Milieufilosofie tussen vraag en antwoord*, Leuven, Acco, 1994, 222 p.

BRAECKMAN, J., "Ethiek en het gedrag van mensen tegenover dieren. Een historisch overzicht", *Vlaams Diergeneeskundig Tijdschrift* 179-189 (1996).

BROWN, E.D., *The International Law of the Sea, Volume I, Introductory Manual*, Aldershot, Dartmouth, 1994, 494p.

BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 4th edition, Oxford, Clarendon Press, 1990, 748p.

BRUS, M. en VERWEY, D., "Internationale handel en milieubescherming", *M & R* 8-13 (1998).

BUCK, A.L., "The Habitats Directive: Coastal and Marine Habitats and Species of the Atlantic Biogeographical Region" in HEALY, M.G. en DOODY, J.P. (Eds.), *Directions in European Coastal Management*, Cardigan, Samara Publishing Limited, 1995, 37-45

BURHENNE-GUILMIN, F. en CASEY-LEFKOWITZ, S., "The Convention on Biological Diversity: A Hard Won Global Achievement", *YIEL* 43-59 (1992).

BURKE, W., *The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond*, Oxford, Clarendon Press, 1994, 382p.

BUS, M., NOLLKAEMPER, A. en POST, H., *The Protection of Whales under European Community Law*, Utrecht, NILOS, 1993, 18p.

BUSH, W.M., *Antarctica and International Law. A Collection of Inter-State and National Documents*, Londen, Oceana Publications, 1982, 4 volumes.

CAFLISCH, L., "The Delimitation of Marine Spaces between States with Opposite or Adjacent Coasts" in DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), *A Handbook on the New Law of the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 425-499.

CAFLISCH, L., "Maritime Boundaries, Delimitation" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 3, 300-307.

CARETTE, A., *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 669p.

CARETTE, A., "De aansprakelijkheidsregeling uit de wet ter bescherming van het mariene milieu", *TMR* 362-374 (1999).

CARLETON, C.M., "The Evolution of the Maritime Boundary - The UK Experience in the Southern North Sea and Channel", *IJECL* 106-108 (1992).

CELEN, G., "De krijtlijnen van het decreet natuurbehoud beleidsmatig gezien", *T.agr.R.* 101-112 (1998).

CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), *International Maritime Boundaries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 2 volumes.

CHARNEY, J., "The Antarctic System and Customary International Law" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 51-101.

CHING, L., "Marine parks in Peninsular Malaysia - adapting management to changing priorities" in WELLS, S., (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998.

CHRISTIANS, B. *et al.*, "Biodiversiteit in Vlaanderen en België" in GYSELS, J., *Handboek Biodiversiteit*, Turnhout, De Wielewaal, 1999, 55-150.

CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *The Law of the Sea*, 2nd edition, Manchester, Manchester University Press, 1988, 370 p.

CHURCHILL, R.R., *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, 299p.

CICIN-SAIN, B. en KNECHT, R., *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*, Washington, Island Press, 1998, 517 p.

CLARK, R.B., *The Waters around the British Isles. Their Conflicting Uses*, Oxford, Clarendon Press, 1987, 386p.

CLARK, R.J., *Coastal Zone Management Handbook*, Boca Raton, Lewis Publishers, 1995.

CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., "De regelgeving in Vlaanderen inzake het natuurbehoud als kader voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag", *TMR* 283-293 (1995).

CLIQUET, A. en MAES, F., "The new Belgian law on the protection of the marine environment", *JIWLP* 395-402 (1998).

CLIQUET, A. en MAES, F., "Nieuwe perspectieven voor een duurzaam beheer van de Noordzee door België: de wet ter bescherming van het mariene milieu", *Leefmilieu* 187-193 (1999) (deel 1) en 208-219 (1999) (deel 2).

CLIQUET, A., "De bevoegdheidsverdeling en reglementering inzake de bescherming van de Belgische kustzone: knelpunten en mogelijke oplossingen", *TMR* 314-322 (1994).

CLIQUET, A., "Mogelijkheden in internationaal en nationaal recht voor de bescherming van mariene habitats" in JADOT, B. (Ed.) m.m.v. VAN PELT, P., *Het natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 13-52.

CLIQUET, A., *Het ontwerp van wet ter bescherming van het mariene milieu als onderdeel van een integraal waterbeheer in de Belgische kustzone*, Paper in het kader van de lessenreeks Integraal Waterbeheer (UIA, Prof. Dr. P. Meire), augustus 1997, 22p.

CLIQUET, A., "Recente ontwikkelingen inzake natuurbehoudswetgeving in het mariene en kustzonemilieu van België", *TMR* 346-361 (1999).

CLIQUET, A., "National report for Belgium" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000, 23p. (nog niet gepubliceerd).

CLIQUET, A., VERCRUYCE, J. en MAES, F., *Juridische inventarisatie van de kustzone in België*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, (Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), Universiteit Gent, januari 2000, 107p.

COECK, J. en COLAZZO, S., "Zoet- en brakwatervissen en rondbekken" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 64-69.

COFFEY, C. (Ed.), *Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas*, Proceedings of a Seminar Held at Morecambe Bay, England, 22 - 24 June 1997, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, 62p.

COGEN, M., *Handboek Internationaal Recht*, Gent, Mys en Breesch, 1998, 464 p.

COLE-KING, A., "Marine Conservation: A new policy area", *MP* 171-185 (1993).

Committee on Biological Diversity in Marine Systems, *Understanding Marine Biodiversity*, Washington, National Academy Press, 1995, 114p. (verwijzing als CBDMS).

COODE, C., *Looe Voluntary Marine Conservation Area*, Marine factsheet, WWF-UK.

COOK, G. (Ed.), *The future of Antarctica. Exploitation versus preservation*, Manchester, Manchester University Press, 1990, 172 p.

CUTILLO, M. en SCOVAZZI, T., "Italian Legislation on Marine Protected Areas" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 101-126.

CUTTER, S., RENWICK, H. en RENWICK, W., *Exploitation, Conservation, Preservation. A Geographic Perspective on Natural Resource Use*, New Jersey, Rowman & Littlefield Publishers, 1985, 448p.

CUYVERS, L., *Het beheer van onze zeeën*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1981, 328p.

CZYBULKA, D. en KERSANDT, P., *Legal Regulations, Legal Instruments and Competent Authorities with Relevance for Marine Protected Areas (MPA's) in the Exclusive Economic Zone (EEZ) and the High Seas of the OSPAR Maritime Area*, Bonn, Federal Agency for Nature Conservation, 2000, 84 p.

D'AMATO, A. en CHOPRA, S.K., "Whales: Their Emerging Right to Life", *AJIL* 21-62 (1991).

DAAN, N., "De zee: to be or not to be", *De levende natuur* 96-97 (2000).

DAVID, C., *Polzath Voluntary Marine Wildlife Area*, Marine factsheet, WWF-UK.

DE BEULE, J., *Het gemeentelijk natuurontwikkelingsplan*, Snelschrift van Natuurreservaten vzw, Brussel, 1993/1, 15 p. en bijlagen.

DE BIE, M., DE COSTER, M., SANNEN, K. en STULENS, W. (Red.), *Samen werken aan meer natuur in uw gemeente*, Brussel, Afdeling Natuur (AMINAL, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) en Natuurreservaten vzw, 1998, 22p.

DE BLUST, G., KUIJKEN, E. en PAELINCKX, D., "De groene hoofdstructuur van Vlaanderen" in *Gids Ruimtelijke Planning*, Instituut voor Natuurbehoud i.s.m. Kluwer Editorial, 1992, afl. 30, II G.2.a, 29 p.

DE BLUST, G., VAN DEN BOSCH, J., VAN DIENDEREN, I. en VERCAMMEN, D., *Het Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan: een beleidsmatige, een regionale en een gemeentelijke benadering*, Kluwer Editorial, Ruimtelijke Planning, Katern 1, maart 1995, 5-35.

DE BLUST, G. *et. al.*, "Gevolgen voor de natuur" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren*, Leuven, Garant, 1996, 497-532.

DE BLUST, G., "Natuurbeheersproblemen: een natuurreservaat staat niet alleen!" in HERMY, M. (Ed.), *Natuurbeheer*, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 31-45.

DECLEER, K. en DE BELDER, W., "De verwerving van natuurgebieden door het Vlaamse Gewest en de erkende terreinbeherende verenigingen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel, 1999, 142-176.

DECLEER, K., DE WILDE, M. en GOETHALS, V., "Naar een functioneel ecologisch netwerk voor Vlaanderen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel, 1999, 177-193.

DECLEER, K., MERTENS, W., BOONE, N., CLIQUET, A., PAELINCKX, D. en KUIJKEN, E., "De gewestplannen: planologische hoeksteen voor een duurzame natuur in Vlaanderen?", in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 117-141.

DECLERCQ, E. en DE MOOR, G., "Geomorfologie" in PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 48-86.

DE CLERCQ, J., "De ruimtelijke planning in het Vlaamse Gewest na het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning", *TMR* 417-433 (1996).

DECOCK, M., "Handhaving van de Europese richtlijnen" in *De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen*, Brussel, AMINAL, Afdeling natuur, 7 juni 1999, 20p.

DE COSTER, M., "Natuurbescherming met de Franse slag", *Natuurreservaten* 18-19 (1995).

DE COSTER, M. (Red.), *Natuur daar zorgen wij voor*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, afdeling Natuur, 1999, 50p.

DEFOORT, P.-J., "Het Duinendecreet: een duidelijke beleidskeuze (Een reactie op P. Flamey en E. Empereur)", *RW* 1281-1292 (1995).

DE FONTAUBERT, A., DOWNES, D. en AGARDY, T., *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*, Gland, IUCN, 1996, 82 p.

DEJEANT-PONS, M., *Protection et développement du Bassin Méditerraneén. Textes et documents internationaux*, Parijs, Economica, 1987, 414 p.

DEJEANS-PONS, M., *La Méditerraneé en droit international de l'environnement*, Parijs, Economica, 1990, 374 p.

DE KLEMM, C. en CRETEAUX, I., *The Legal Development of the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (2 Februari 1971)*, Gland, The Ramsar Convention Bureau, 1995, 224p.

DE KLEMM, C. en SHINE, C., *Biological Diversity Conservation and the Law*, Gland, IUCN, 1993, 292 p.

DE KLEMM, C., "Fisheries Conservation and Management and the Conservation of Marine Biological Diversity" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 423-500.

DE KNIJF, G. en ANSELIN, A., "Libellen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 81-83.

DE LOOSE, L., VAN ELSACKER, C. en VERHEYEN, R.F., *Een verwervinsgplan voor de Vlaamse kustduinen en aangrenzende gebieden*, Wilrijk, Groep Toegepaste Ecologie, UIA, 1996, 109 p. + kaarten.

DELVOIE, J., "Vrijhandel en leefmilieu in de World Trade Organisation na de Zeeschildpaddenzaak: doorbraak of dood spoor?", *TMR* 114-128 (2000).

DE MEULENAER, T., "De Conventie van Washington" in JADOT, B. (Ed.) m.m.v. VAN PELT, P., *Het natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 161-174.

DE MULDER, J., "Milieu-effectrapportage voor projecten met grensoverschrijdende milieu-effecten: juridische en administratieve problemen bij de uitvoering van het Verdrag van Espoo, de Richtlijn 85/337/EEG en het intergewestelijk samenwerkingsakkoord", *TMR* 228-250 (1996).

DE MULDER, J., "Milieueffectrapportage: recente tendenzen, beleidsontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving" , *TMR* 334-343 (1997).

DE PAUW, N. en BEECKMAN, H., "Biodiversiteit: afwenteling van socio-ecologische problemen" in MAZIJN, B. (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 2000, 339-376.

DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 1999*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 839 p.

DE ROO, K., "Vogelrichtlijngebieden: pluimgewichten van het natuurbeleid?", *Leefmilieu* 10-17 (1994).

DERUY, L., "France" in BREALEY, M., (Ed.), *Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, Den Haag, International Business Publishing, 1993, 167-176.

DE SADELEER, N., "Biologische diversiteit: van de bescherming van soorten naar het behoud van het gemeenschappelijk natuurlijk erfgoed" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 78-100.

DE SADELEER, N., "General introduction to the principles of environmental law and in particular the precautionary principle" in *Workshop "Practical Implications of Environmental Law Principles"*, ELNI, Gent, 1 oktober 1999.

DE SADELEER, N., "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie", *TMR* 82-99 (1999).

DE SADELEER, N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention en de précaution. Essay sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1999, 440p.

DESECK, P., *Belgisch Kustreglement*, Oostende, Uitg. Toulon, 1989, 148 p.

DESENDER, K., MAELFAIT, J.-P. en MAES, D., "Loopkevers" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 78-80.

DE SMET, K. en MARTENS, E., "De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen. Algemene inleiding" in *De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen*, AMINAL, Afdeling Natuur, 7 juni 1999, 8 p.

DEVOS, K., KUIJKEN, E., YSEBAERT, T. en MEIRE, P., "Trekvogels en overwinterende vogels" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 52-59.

DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 200p.

EHLERS, P., "The Helsinki Convention, 1992. Improving the Baltic Sea Environment", *IJMCL* 191-214 (1993).

EISMA, D., "Fysische geografie" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 11-20.

ELDER, D. en PERNETTA, J. (Eds.), *Oceans*, A Mitchell Beazley World Conservation Atlas, published in association with IUCN, Londen, Mitchell Beazley Publishers, 1991, 200 p.

ELLIOT, R., "Ecological Values, Human Values and Environmental Policy" in *Stability and Change in Nature. Ecological and Cultural Dimensions. A Biophilosophical Analysis of Concern for the Environment*, Leuven, Craenendonck, 1992.

European Environment Agency, *Report on Europe's Biodiversity Seas around Europe. The Baltic Sea - the largest brackish area in the world. Chapter for commenting*, 18 juli 2000, 15p.

Europese Commissie - DG Milieu, *Beheer van "Natura 2000"-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, april 2000, 45p.

Europese Commissie, *Op weg naar een europese strategie voor het Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG). Algemene beginselen en beleidsopties. Een discussiedocument*, 1999, 30 p. en kaarten.

FAVRE, D., *International Trade in Endangered Species. A Guide to CITES*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 415 p.

FINCHAM, A.A., *Basic Marine Biology*, Cambridge, British Museum & Cambridge University Press, 1984, 157p.

FORSTER, M.J. en OSTERWOLDT, "Nature conservation and terrestrial living resources" in SAND, P.H. (Ed.), *The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing legal instruments*, Cambridge, Grotius Publications, 1992, 59-122.

FOSTER, M., "Current legal developments. France. New legislation on littoral zone management and protection", *IJECL* 309-311 (1986).

FRANCALANCI, G. en SCOVAZZI, T., *Lines in the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, 267p.

FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 649 p.

FRANCKX, E., "Maritime Boundaries and Regional Co-operation", in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation*, London, Graham & Trotman, 1990, 215-227.

FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 274p.

FREESTONE, D. en HEY, E., "Origins and Development of the Precautionary Principle" in FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 3-15.

FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.

FREESTONE, D., "The Precautionary Principle" in CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), *International Law and Global Climate Change*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, 21-39.

FREESTONE, D., "The Conservation of Marine Ecosystems under International Law" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, 91-107.

FREESTONE, D., "Implementing Precaution Cautiously: The Precautionary Approach in the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement", in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 287-325.

FRENCH, D., "Sustainable Development and the 1991 Madrid Protocol to the 1959 Antarctic Treaty: The Primacy of Protection in a Particularly Sensitive Environment", *JIWLP* 291-317 (1999).

FURNESS, R.W., *An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea*, World Wide Fund for Nature (WWF), 1993, 88p

GAAFF, G., "A new vision on seal management", *Coastline* 9-10 (1996/2).

GAMBELL, R., "Whale Conservation. Role of the International Whaling Commission", *MP* 301-310 (1977).

GARDNER, E., "Swimming through a Sea of Sovereign States: A Look at the Whale's Dilemma" in BORGESE, E.M., GINSBURG, N en MORGAN, J.R. (Eds.), *Ocean Yearbook 12*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, 61-81.

GARNER, R., "Ecology and Animal Rights: Is Sovereignity Antropocentric?" in BRACE, L. en HOFFMAN, J. (Eds.), *Reclaiming Sovereignity*, Londen, Pinter, 1997, 188-203.

GAWLER, M., "Mauritania - working with stakeholders in the Banc d'Arguin" in WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998.

GHEZALI, M., "Rapport national de la France sur l'amènagement et la gestion integrée des zones cotières" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

GIBSON, J. en WARREN, L., "Legislative Requirements" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 32-60.

GIBSON, J., "Marine Nature Reserves in the United Kingdom", *IJECL* 328-339 (1988).

GIBSON, J., "Coastal Zone Planning Law. Role of law in management of the coastal zone in England and Wales", *MP* 118-129 (1993).

GIBSON, J., "National Report: United Kingdom" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

GILLESPIE, A., "Whaling under a Scientific Auspice: The Ethics of Scientific Research Whaling Operations", *JIWLP* 1-49 (2000).

GILLILAND, P., "Sensitive Marine Areas" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1994 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL18 2BU, 1995, 100.

GJERDE, K. en PULLEN, S., "Cuba's Sabana-Camaguey Archipelago: The Second Internationally Recognised Particularly Sensitive Sea Area", *IJMCL* 246-262 (1998).

GLOVER, J., "What Sort of People Should There Be?", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 45-46.

GOEDHART, T., "Vogel- en Habitatrichtlijn: de juridische meerwaarde in Nederland", *De Levende Natuur* 208-211 (1998).

GOLD, E. en PETRIE, C., "Maritime Affairs: the Setting" in GOLD, E. (Ed.), *Maritime Affairs: a World Handbook*, Essex, Longman Group UK Limited, 1991, 1-8.

GOLDSMITH, E., HILDYARD, N., McCULLY, P. en BUNYARD, P., *Planeet voor het leven. 5000 dagen om de aarde te redden*, Tielt, Lannoo, 1990, 288p.

GOOTE, M., "Convention on Biological Diversity. The Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity", *IJMCL* 377-389 (1997).

GOULD, S.J., "The Golden Rule - A Proper Scale for Our Environmental Crisis", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 37-39.

GRENEN, M. en BATISSE, M. (Eds.), *Futures for the Mediterranean Basin. The Blue Plan*, New York, Oxford University Press, 1989, 279p.

GROOMBRIDGE, B. en JENKINS, M.D. (Eds.), *The Diversity of the Seas: a Regional Approach*, World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, World Conservation Press, 1996, 132 p.

GROOMBRIDGE, B. (Ed.), *Global Biodiversity. Status of the Earth's Living Resources. A Report compiled by the World Conservation Monitoring Centre*, Londen, Chapmann & Hall, 1992, 585p.

GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 362 p.

GRUEN, L., "Animals", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 281-290.

GUBBAY, S. en WELTON, S., "The voluntary approach to conservation of marine areas" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 199-227.

GUBBAY, S., "A Review of Marine Nature Conservation Initiatives in 1993 with Special Reference to the EC Habitats Directive (92/43/EEC)" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL18 2BU, 1994, 15-18.

GUBBAY, S., "Marine protected areas - past, present and future" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and Techniques for Management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 1-14.

GUBBAY, S., "The Habitats and Species Directive (92/43/EEC): Progress and Likely Issues for 1995" in EARLL, R. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1994 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL182BU, 1995, 95-98.

GUBBAY, S., *Management of Offshore Marine Protected Areas*, A Report for WWF-UK, mei 1998, 39p.

GUNDLING, L., "Fisheries Case (U.K. v. Norway)" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 381-383.

GUTWIRTH, S. (Ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 124 p.

GUTWIRTH, S., "Mens, natuur en recht. Grondslagentheoretische bedenkingen bij de verhoudingen tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten" in GUTWIRTH, S. (Ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-31.

HAAS, P.M., *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*, New York, Columbia University Press, 1990, 303p.

HAELTERS, J. en CLIQUET, A., "Vissen op het droge. Strandvisserij met vaste netten versus natuurwaarden", *Leefmilieu* 210-216 (1998).

HAELTERS, J. en JACQUES, T., "The North Sea" in *First National Report of Belgium to the Convention on Biological Diversity*, internet http://www.kbinirsnb.be/bch-cbd/home.htm.

HANDL, G., "Environmental Security and Global Change: the Challenge to International Law", *YIEL* 3-33 (1990).

HARRINGTON, R., *St Mary's Island VMNR*, Marine Factsheet, WWF-UK.

HAYASHI, M., "The Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 55-83.

HEATH, M.F. en EVANS, M.I., *Important Bird Areas in Europe: priority sites for conservation*, BirdLife International, 1999, 1.600 p.

HELCOM, *Third Periodic Assessment of the State of the Marine Environment of the Baltic Sea, 1989-93; Background Document*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 64B, 1996, 252 p.

HELCOM, *Red List of Marine and Coastal Biotopes and Biotope Complexes of the Baltic Sea, Belt Sea and Kattegat. Including a Comprehensive Description and Classification System for all Baltic Marine and Coastal Biotopes*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 75, 1998, 115p.

HERITAGE, A. (Red.), *Reader's Digest Wereldatlas*, Utrecht, Kosmos/Z&K Uitgevers, 1998, 335p.

HERMITTE, M.-A., "La Convention sur la Diversité Biologique", *AFDI* 844-870 (1992).

HERMY, M., *Natuurbeheer*, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 224p.

HERNDL, K., "The Lotus" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 3, 263-267.

HERRIER, J.-L., LETEN, M. en KUIJKEN, E., *Inventaris van de knelpunten tussen natuurbehoud en de gewestplannen in de duinstreek van de Vlaamse kust*, Rapport IN A 93.39, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 82p. en bijlagen (1993).

HEY, E., "The Fisheries Provisions of the LOS Convention" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 13-29.

HILDRETH, R., "Managing Ocean Resources: New Zealand and Australia", *IJECL* 89-126 (1991).

HOHMANN, H., *Basic Documents of International Environmental Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, 3 volumes.

HOHMANN, H., *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection*, London, Graham & Trotman, 1994, 377 p.

HOLT, S., "Whale Mining, Whale Saving", *MP* 192-213 (1985).

HÖPFNER, M., "Behring Sea Arbitration" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 1, 366-367.

HUSSAIN, R., "The Antarctic: Common Heritage of Mankind?" in VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham &Trotman, 1992, 89-92.

ICONA, *Noordzee-atlas voor het Nederlands beleid en beheer*, Amsterdam, Stadsuitgeverij, 1992.

IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *Gebiedsbescherming op de Noordzee. Een analyse van de juridische mogelijkheden en beperkingen*, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, 174 p.

INGELAERE, F., LAVRYSEN, L. en VANDEN BILCKE, C., *Inleiding tot het internationaal en Europees milieurecht*, Brussel, Story Scientia, 1992, 210p.

Institute of Marine Research, *Seminar report: The Precautionary Approach to North Sea Fisheries Management, Oslo, 9-10 September 1996*, Fisken of Havet nr. 1, Bergen, 1997.

Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, *Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikeling 2000-2003*, Brussel, 116p.

Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 1255 p.

IUCN Commission on National Parks and Protected Areas, *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*, Gland, IUCN, 1994, 154p. (verwijzing als CNPPA).

IUCN Conservation Monitoring Centre, *Directory of Wetlands of International Importance. Sites designated under the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*, Gland, IUCN, 1987, 37-42.

IUCN Species Survival Commission and Traffic Network, *IUCN Analysis of Proposals to Amend the CITES Appendices. Prepared by IUCN Species Survival Commission and the Traffic Network for the Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to CITES*, Gland, IUCN, 2000.

IUCN, *Threatened fish? Initial Guidelines for applying the IUCN Red List Criteria to Marine Fishes*, 1996.

IUCN/UNEP/WWF, *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, 1991.

JACQUES, T. en LAMBERTSEN, R. (Eds.), *Sperm Whale Deaths in the North Sea. Science and Management*, Brussel, Bulletin van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Biologie, Vol. 67 - supplement, 1997, 133p. en Nederlandse synthese, 40p.

JAENICKE, G., "Fisheries Jurisdiction Cases (U.K.v. Iceland; Federal Republic of Germany v. Iceland)" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 386-389.

JAENICKE, G., "North Sea Continental Shelf Cases" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 3, 657-660.

JANSSENS, J., "Concrete voorbeelden van de uitvoering van het Verdrag inzake biologische diversiteit in Vlaanderen" in VAN GOETHEM, J., HECQ, W. en PEETERS, M. (Eds.), *Verhandelingen van het colloquium "De uitvoering door België van het Verdrag inzake biologische diversiteit. Een stand van zaken"*, Brussel, Bulletin van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Biologie Vol. 70 SUPPLEMENT, 30-33 (2000).

JEFTIC, L., "Coastal Areas Management Programme of the Mediterranean Action Plan of UNEP" in SALMAN, A., BERENDS, H. en BONAZOUNTAS, M. (Eds.), *Coastal Management and Habitat Conservation*, Volume I, Leiden, EUCC, 1995, 3-20.

JEN, S., "The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 1979): Procedures of Application in Practice", *JIWLP* 224-238 (1999).

JENISCH, U., "The Baltic Sea: The Legal Regime and Instruments for Co-operation", *IJMCL* 47-67 (1996).

JONES, N.V., "The North Sea Environment: Features and Problems" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 66-79.

JONES, P., "Marine nature reserves in Britain: past lessons, current status and future issues", *MP* 375-396 (1999).

JONES, S. en PULLEN, S., "Helford Voluntary Marine Conservation Area in the United Kingdom - gaining support for MPA's through community participation" in WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998.

JØRGENSEN-DAHL, A. en ØSTRENG, W. (Eds.), *The Antarctic Treaty System in World Politics*, Hampshire, Macmillan Academic and Professional LTD, 1991, 475p.

JOYNER, C. en TYLER, Z., "Marine Conservation versus International Free Trade: Reconciling Dolphins with Tuna and Sea Turtles with Shrimp", *ODIL* 127-150 (2000).

JOYNER, C., "The legitimacy of CRAMRA" in STOKKE, O. en VIDAS, D. (Eds.), *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 246-267.

JOYNER, C., *Governing the Frozen Commons.The Antarctic Regime and Environmental Protection*, South Carolina, University of South Carolina Press, 1998, 363 p.

Kabinet van de Staatssekretaris voor Leefmilieu, IHE-BMM, *De uitvoering van de Ministeriële Verklaring van de Tweede Internationale Konferentie over de bescherming van de Noordzee. Belgisch vooruitgangsrapport*, Brussel, januari 1990, 112p.

KAISER, J., "Grisbadarna Case" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 625-626.

KAYAERTS, B., *De horizontale maatregelen in het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu*, Studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad, Brussel, MiNa-Raad, 1999, 33p.

KELCHTERMANS, T., *MINA-Plan 2000. Analyse en voorstellen voor een vernieuwd Vlaams milieu en natuurbeleid*, Brussel, 1989, 347p.

KELCHTERMANS, T., *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990.

KELLEHER, G. en KENCHINGTON, R., *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*, Gland, IUCN, 1992, 79p.

KELLEHER, G., BLEAKLEY, C. en WELLS, S. (Eds.), *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-IV.

KEMF, E. en PHILLIPS, C., *Whales in the Wild*, Gland, WWF, 1995, 24p.

KENCHINGTON, R. en KELLEHER, G., "Making a Management Plan" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and Techniques for Management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 85-102.

KENCHINGTON, R., *Managing Marine Environments*, New York, Taylor & Francis, 1990, 248p.

KEYUAN, Z., "The Common Heritage of Mankind and the Antarctic Treaty System", *NILR* 173-198 (1991).

KIMBALL, L., "Environmental Law and Policy in Antarctica" in SANDS, P. (Ed.), *Greening International Law*, Londen, Earthscan Publications, 1993, 122-139.

KINDT, J.W., *Marine Pollution and the Law of the Sea*, New York, William S. Hein & Co, Inc., 1986, 2407 p. en bijlagen.

KING, J., "Beyond the Shoreline. The Marine Estate", *MP* 457-463 (1994).

KISS, A. en SHELTON, D., *International Environmental Law*, New York, Transnational Publishers Inc., 1991, 541 p.

KISS, A., "The Rio Declaration on Environment and Development" in CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 55-64.

KLEE, G.A., *Conservation of Natural Resources*, New Jersey, Prentice Hall, 1991, 410 p.

KLEMM, U.-D., "Continental Shelf Arbitration (France/United Kingdom)" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 1, 792-795.

KNIGHT, G en CHIU, H., *The International Law of the Sea: Cases, Documents, and Readings*, London, Elsevier, 1991, 923p.

KOOIJMANS, P.H., *Internationaal Publiekrecht in vogelvlucht*, Noordhoff Groningen, Wolters, 1996, 327p.

KRUITHOF, J., *De mens aan de grens*, Antwerpen, EPO, 1985, 220 p.

KRUITHOF, J., "De waardenproblematiek" in BRAECKMAN, J. *et al.* (Red.), *Rimpels in het water. Milieufilosofie tussen vraag en antwoord*, Leuven, Acco, 1994, 15-31.

KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., *Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden*, Rapport IN A 94.132, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1994, 139p. en bijlagen.

KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., *Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het openbaar onderzoek over de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden aangeduid in het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 november 1994 maar niet in dat van 15 september 1993*, Rapport IN A 95.45, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, april 1995, 45p. en bijlagen.

KUIJKEN, E., "Belgian Wetlands of International Importance for Waterfowl", *Proc. Int. Conf. On Conserv. of Wetlands & Waterfowl, Ramsar, iran, 1971*, IWRB, 1972, 179-188.

KUIJKEN, E., "De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid" in *Ruimte voor Groen*, 5de Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening, Gent, september 1988, Congresboek deel 1, 129-146.

KUIJKEN, E., "De Groene Hoofdstruktuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument" in *Natuur, bosbouw en landbouw in het Struktuurplan Vlaanderen*, Gent, Technologisch Instituut - K VIV, 1 juni 1994, 13-20.

KUIJKEN, E., "Is er nog natuur in Vlaanderen? De Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid", *Samenleving en Politiek* 24-30 (1994/8).

KUIJKEN, E., "Vragen rond natuurbehoud: achtergronden en recente beleidskaders" in *Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en Natuurontwikkeling in Vlaanderen*, Koning Boudewijnstichting, 1996, 6-23.

KUIJKEN, E. (Ed.), *Ramsar National Report Belgium 1993-1995*, Rapport IN 96.01/2, Brussel, Instituut voor Natuurbehoud, 1996, 13p.

KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 250 p. en kaartbijlage.

KUIJKEN, E., "De relatie tussen de Conventie Biodiversiteit en andere internationale akten voor natuurbehoud, met nadruk op wetland-bescherming" in VAN GOETHEM, J., HECQ, W. en PEETERS, M. (Eds.), *Verhandelingen van het colloquium "De uitvoering door België van het Verdrag inzake biologische diversiteit. Een stand van zaken"*, Brussel, Bulletin van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Biologie Vol. 70 SUPPLEMENT, 57-71 (2000).

KUIJKEN, E., *Cursus landschapsecologie en natuurbehoud (natuur- en groenbeheer)*, Universiteit Gent, 2000, 51p. en bijlagen.

Kustwerkgroep (Natuurreservaten vzw), *Natuurbehoud aan de kust: tussen wal en schip, 10-puntenprogramma voor een geïntegreerd kustzonebeheer*, Oostende, 7 mei 1999.

LAFFOLEY, D., "Techniques for managing marine protected areas: zoning" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 103-118.

LAMSON, C., "The coastal Zone" in GOLD, E. (Ed.), *Maritime Affairs: A World Handbook*, Longman Group UK Limited, Essex, 1991, 282-302.

LANG, W. (Ed.), *Sustainable Development and International Law*, London, Graham & Trotman, 1995, 319 p.

LARMUSEAU, I., "Commentaar bij artikel 22 Milieuvergunningsdecreet" in *Commentaar Milieurecht. De Milieuvergunning. Artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 1997, 7-21.

LARMUSEAU, I., "Het voorzorgsbeginsel niet langer een papieren tijger", noot bij Voorz. Rb. Antwerpen, 2 februari 1999, *AJT* 809-811 (1998-99).

LARMUSEAU, I., "Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?", *TMR* 24-32 (2000).

LAVRYSEN, L. en MAES, F., "Juridische grondslagen voor het (inter-)nationaal verdelen en gemeenschappelijk beheren" in MAZIJN, B. (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 1999, 181-232.

LAVRYSEN, L. en MAES, F., "Institutioneel kader voor duurzame ontwikkeling en milieubeleid" in MAZIJN, B. (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 1999, 143-179.

LAVRYSEN, L., VAN HOORICK, G. en DE SAEGHER, T., "Doelstellingen en beginselen van het milieubeleid" in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 172-186.

LAVRYSEN, L. en VERBEEK, P., "Milieu-effect en veiligheidsrapportage" in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 316-439.

LAVRYSEN, L. *et al.*, "Juridische instrumenten" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, 653-671.

LAVRYSEN, L., "Milieuplanning" in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 221-275.

LAVRYSEN, L., "The Precautionary Principle in Belgian Jurisprudence: Unknown, Unloved?", *European Environmental Law Review* 75-82 (1998).

LAVRYSEN, L., *Cursus algemeen milieurecht*, Universiteit Gent, 1999-2000, 372 p.

LAVRYSEN, L., *et al.*, *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen. Deel V. Juridische instrumenten. Wetenschappelijk verslag*, Gent, Centrum voor Milieurecht, 13 juli 1994.

LEJEUNE, Y., "La mer territoriale fait-elle partie du territoire de la province?", *Adm. Publ.* 340 (1977).

LEJEUNE, Y., "Les Communautés et les Régions Belges dans les relations internationales", *BTIR* 53-80 (1981-82).

LEMAIRE, T., "De indiaanse houding tegenover de natuur. Indiaanse ecologie als uitweg uit onze milieucrisis?" in ACHTERBERG, W. en ZWEERS, W. (Red.), *Milieucrisis en filosofie. Westers bewustzijn en vervreemde natuur*, Amsterdam, Ecologische Uitgeverij, 1984, 171-188.

LIGTHART, S. en BENNETT, G., "Implementatie van internationaal natuurbeleid", *De levende natuur* 89-93 (mei 2000).

LONDO, G., *Natuurontwikkeling*, Leiden, Backhuys Publishers, 1997, 658p.

LUCAS, P.H.C., *Protected Landscapes. A guide for policy-makers and planners*, Londen, Chapman&Hall, 1992, 297p.

LYSTER, S., *International Wildlife Law*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1985, 470 p.

MAC NIOCAILL, R., "Rapport Irlandais" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

MACDONALD, J.M., "Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management", *ODIL* 255-286 (1995).

MacGARVIN, M., *De Noordzee*, Weert, Uitgeverij M&P, 1991, 144p.

MAELFAIT, J.-P. en BAERT, L., "Spinnen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 84-86.

MAES, D. en VAN DYCK, H., "Dagvlinders" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 73-77.

MAES, F. en CLIQUET, A., *Het Belgisch beleid inzake de bescherming van de Noordzee*, Project in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen, Federale Diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden (DWTC), Gent, 1996, 1255 p. en kaartbijlage.

MAES, F. en CLIQUET, A., *Het internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 733p.

MAES, F., m.m.v. CLIQUET, A., *Memorie van Toelichting bij "Voorontwerp van wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België"*, in opdracht van de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, Brussel, 1997.

MAES, F., CLIQUET, A., SEYS, J., MEIRE, P. en OFFRINGA, H., *Limited Atlas of the Belgian Part of the North Sea*, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC), 2000, 31p.

MAES, F., *De bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging door de koopvaardijscheepvaart. Internationale rechten en verplichtingen van staten, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk*, doctoraal proefschrift, Universiteit Gent, 1996, 665 p.

MAES, F., "De Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België: op weg naar een duurzaam gebruik van de zee", *TMR* 270-285 (1999).

MAFFEI, M.C., "Evolving Trends in the International Protection of Species", *GYIL* 131-186 (1993).

MAFFEI, C., "The protection of whales in Antarctica" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 171-224.

MAFFEI, M.C., "The International Convention for the Regulation of Whaling", *IJMCL* 287-305 (1997).

MAGGS, J., "The Ministerial Declaration of the Fourth North Sea Conference. A Review", *North Sea Monitor* 4-24 (juni 1995).

MALTA, E.-J. en HESLENFELD, P., "Protection of coastal and marine ecological corridors", *Coastline* 6-8 (2000/1).

MARKS CLARK, B. en PERRY, K., "The Protection of Special Areas in Antarctica" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 293-318.

MAY, J., *Het Greenpeace boek Antarctica*, Weert, Uitgeverij M&P, 1988, 192 p.

McALLISTER, D., *Status of the World Ocean and its Biodiversity*, a Special Issue of Sea Wind (9(4)), Ottawa, Ocean Voice International, oktober - december 1995, 72p.

McDORMAN, T., "Fisheries Conservation and Management and International Trade Law" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 501-531.

McINTYRE, O. en MOSEDALE, T., "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law", *Journal of Environmental Law* 221-241 (1997).

McNEELY, J. (Ed.), *Parks for Life. Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. 10-21 February 1992*, Gland, IUCN, 1993, 252p.

MEIRE, P., DEMAN, R., VOET, H. en YSEBAERT, T., "Het Groot Buitenschoor. Een uniek gebied langs de Beneden Schelde: hoe lang nog?", *Natuurreservaten* 4-7 (1990/5).

MERIALDI, A., "Legal Restraints on Navigation in Marine Specially Protected Areas" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 29-43.

MIELCHEN, V., "Protection and Sustainable Management of the Marine Environment. Implications of the Exclusive Economic Zone", *Coastline* 12-14 (2000/1).

MILLER, G.T., *Environmental Science. An Introduction*, Belmont California, Wadsworth Publishing Company, 1988, 407p.

MiNa-Raad, *Advies 1999/28 van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid*, Brussel, MiNa-Raad, 1999, 54p.

MiNa-Raad, *Advies inzake de Richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen*, Brussel, 19 januari 1993, 26p.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen. Richtnota*, Brussel, AMINAL, Dienst Natuurbehoud en Instituut voor Natuurbehoud, 1991, 48p. en kaart.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Documentatiemap Groene Hoofdstructuur*, Brussel, 1993, 25p. en bijlagen.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, 1998, 594 p.

Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995.

Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Esbjerg Declaration*, Kopenhagen, 1995.

MITCHELL, K., "European Seminar on Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas: Background Paper" in COFFEY, C. (Ed.), *Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas*, Proceedings of a Seminar Held at Morecambe Bay, England, 22 - 24 June 1997, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, 3-10.

MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 276p.

MOERENHOUT, R., "De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening", *TMR* 74-95 (1998).

MOLENAAR, E.J., *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Den Haag, Kluwer Law International, 1998, 632p.

MOLENAAR, E.J., "Airports at Sea: International Legal Implications", *IJMCL* 371-386 (1999).

MOORE, G., "The Code of Conduct for Responsible Fisheries" in HEY, E. (Ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 85-105.

MORRISON, P., *North Devon Voluntary Marine Conservation Area*, Marine factsheet, WWF-UK.

Natuurreservaten vzw en WWF, "Tussen Land en Zee: dringend...nood aan een integraal kustzonebeheer. 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer in België", *Symposium "Kustdag" "Tussen land en Zee"*, Natuurreservaten vzw en WWF, Wenduine, 18 juni 1994, 18 p.

NAVID, D., "Developments under the Ramsar Convention" in HOOK, D.D. *et al.* (Ed.), *The Ecology and Management of Wetlands. Volume 2: Management, Use and Value of Wetlands*, Londen, Croom Helm, 1988, 21-27.

NAVID, D., "The Ramsar Convention Today" in *Legal Aspects of the Conservation of Wetlands*, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 25, 1991, 35-42.

NIJKAMP, H. en BIJVOET, L., *Habitats and Species Protection in the OSPAR Convention Area. An Overview of Classification Systems and Protection Programmes*, Amsterdam, AIDEnvironment, augustus 1996, 65p.

NIJKAMP, H., IETSWAART, T. en GERITS, R., "Habitat & Species Protection: An Analysis of Possibilities for the North Sea", *North Sea Monitor* 4-7 (december 1994).

NIJSSEN, H. en ZIJLSTRA, J.J., "Vissen" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 113-123.

NILSSON, P., *Criteria for the selection of marine protected areas - an analysis*, Stockholm, Swedish Environmental Protection Agency, 1998, 54 p.

NINABER, E. en IJLSTRA, T., "Recht voor het Zeemilieu: De Exclusieve Economische Zone", *M & R* 264-268 (1998).

NOLAN, D.A., "New Zealand's Approach to Coastal Zone Management" in THOMAS, P. (Ed.), *Water Pollution. Law and Liability*, Londen, Graham & Trotman, 1993, 283-318.

NOLLKAEMPER, A., "Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests", *Journal of Environmental Law* 271-286 (1997).

NORDBERG, L., "General Legal Protection of the Coastal Strip and Coastal Habitats in the Baltic Sea States", Annex 1 in HELCOM, *Coastal and Marine Protected Areas in the Baltic Sea Region*, Baltic Sea Environment Proceedings, No. 63, 1996, 104p.

NORDBERG, L., "Report for Finland" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

NORSE, E., *Global Marine Biological Diversity. A Strategy for Building Conservation into Decision Making*, Washington, Island Press, 1993a, 383 p.

NORSE, E., "Global Marine Biodiversity" in SANDLUND, O.T. en SCHEI, P.J. (Eds.), *Proceedings of the Norway/UNEP Expert Conference on Biodiversity (24-28 May 1993)*, Trondheim, Directorate for Nature Management, 1993b, 41-43.

North Sea Task Force, *North Sea Quality Status Report 1993*, Londen, Oslo and Paris Commission, 1993, 132 p. (verwijzing als NSQSR 1993).

North Sea Task Force, *North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993*, 195p. (verwijzing als NSQSR 1993, Subregio 4).

NYS, R., *Ecologie. Theorie en praktijk*, Monografie Stichting Leefmilieu, Kapellen, DNB/Uitg. Pelckmans, 1987, 360p.

O'BRIAIN, M., "Update on the Habitats Directive and its Implementation in Marine and Coastal Areas" in COFFEY, C. (Ed.), *Implementing the Habitats Directive in Marine and Coastal Areas*, Proceedings of a Seminar Held at Morecambe Bay, England, 22 - 24 June 1997, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, 15-19.

O'CONNELL, D., *The International Law of the Sea*, Oxford, Clarendon Press, 1982, Vol. I, 634p.

ODUM, E., *Ecology*, 2nd edition, Londen, Holt Rinehart & Winston, 1975, 244p.

OECD, *Coastal Zone Management. Integrated Policies*, Parijs, 1993, 126 p.

OELLERS-FRAHM, K., "Gulf of Maine Case" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 1995, Vol. 2, 647-651.

OSIECK, E., "Vogel- en Habitatrichtlijn: hoekstenen van het Europese natuurbeleid" *De Levende Natuur* 204-208 (1998).

OSPAR, *Quality Status Report 2000*, 30 juni 2000.

OTTESEN, P., SPARKES, S. en TRINDER, C., "Shipping Threats and Protection of the Great Barrier Reef Marine Park-The Role of the Particularly Sensitive Sea Area Concept", *IJMCL* 507-522 (1994).

OWEN, O.S. en CHIRAS, D.D., *Natural Resource Conservation. Management for a Sustainable Future*, 5th edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995, 586p.

PALAZZO, J.T., "Whose Whales? Developing Countries and the Right to Use Whales by Non-Lethal Means", *JIWLP* 69-78 (1999).

PALLEMAERTS, M., "Van Stockholm tot Rio: hoe 'duurzaam' is de ontwikkeling van het internationaal milieurecht", *TMR* 58-66 (1992).

PALLEMAERTS, M., "Van de stranden van Blackpool tot de moerassen van Santoña: plaatsgebonden verplichtingen in het Europees milieurecht", *TMR* 19-24 (1994).

PALLEMAERTS, M., "De opkomst van het begrip 'duurzame ontwikkeling' in het internationaal juridisch en politiek discours: een conceptuele revolutie" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 60-77.

PALLEMAERTS, M., "De Belgische m.e.r.-regelingen door het Hof van Justitie getoetst: Europese vijgen na pasen", noot bij H.v.J., 2 mei 1996, Commissie t. België, C-133/94, *TMR* 438 (1996).

PARRETT, A., "Marine & Coastal Protected Areas in the UK", *Marine Update* nr. 37 (maart 1999).

PECK, D., *Coral reefs and the Ramsar Convention*, Ramsar Archives, juli 1995, in http://www.ramsar.org/about_coral.htm.

PEET, G. en GUBBAY, S., "Marine Protected Areas in the North Sea" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 241-251.

PEET, G., NIJKAMP, H., NELISSEN, P.-H. en MAAS, F.-J., *Bruinvissen, dolfijnen en walvissen van de Noordzee*, Weert, Uitgeverij M&P, 1992, 80p.

PEET, G., " Particularly Sensitive Sea Areas - A Documentary History", *IJMCL* 469-506 (1994).

PELLERANO, M., "The Galapogos Marine Reserve - managing conflicting jurisdiction" in WELLS, S.(Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998.

PEREIRA REIS, J., "Rapport national du Portugal" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

PERNETTA, J. en ELDER, D., *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development*, A Marine Conservation and Development Report, Gland, IUCN, 1993, 63p.

PERNETTA, J., LEEMANS, R., ELDER, D. en HUMPHREY, S. (Eds.), *Impacts of Climate Change on Ecosystems and Species: Marine and Coastal Ecosystems*, A Marine Conservation and Development Report, Gland, IUCN, 1994, 108p.

PERNETTA, J., *Philip's Atlas of the Oceans*, Londen, Reed International Books Limited, 1995, 208p.

PHILLIPS, C., "Conservation in Practice: Agreements, Regulations, Sanctuaries and Action Plans" in SIMMONDS, M. en HUTCHINSON, J. (Eds.), *The Conservation of Whales and Dolphins. Science and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, 1996, 447-465.

PIRET, J.-M., "Filosofische beschouwingen bij de grondslagen van het milieurecht" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 15-34.

POLLET, M., "Slankpootvliegen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 70-72.

POSTMA, H., "De chemie van het water" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 67-75.

PRIEUR, M., "A Step towards Comprehensive Programmes for Coastal Areas in France", *IJECL* 158-163 (1988).

PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 375 p. en bijlagen; deel II Natuurontwikkeling, 130p.

PROVOOST, S., "Het Duinendecreet: onze kustduinen beschermd" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 113-116.

PULLEN, S., "Integrated Coastal Zone Management: International Commitments", *Marine Update* nr. 17 (november 1994).

PULLEN, S., "The Role of Marine Protected Areas and Fisheries Refuges", *Marine Update* (januari 1996).

R.L., "Wie is eigenaar van de zeebodem", *RW* 2878-2880 (1979-1980).

RAES, K., "Verantwoording als ethisch imperatief tegenover de ecosfeer. Jonas' anti-utopisme in het licht van Serres' contractualisme en Ferry's antropocentrisme" in GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G. (Red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 35-47.

RAEYMAEKERS, G., "Europese financieringsinstrumenten voor de bescherming van soorten en habitats in België en Nederland", *De Levende Natuur* 233-237 (1998).

RAPPE, G., LETEN, M., PROVOOST, S., HOYS, M. en HOFFMANN, M., "Biologie" in PROVOOST, S. en HOFFMANN, M. (Red.), *Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust*, Brussel, AMINAL (Afdeling Natuur), Universiteit Gent en Instituut voor Natuurbehoud, 1996, deel I. Ecosysteembeschrijving, 167-372.

REDGWELL, C., "Life, The Universe and Everything: A Critique of Antropocentric Rights" in BOYLE, A. en ANDERSON, M. (Eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford Clarendon Press, 1996, 71-87.

REDGWELL, C., "The Protection of the Antarctic Environment and the Ecosystem Approach" in BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen, Kluwer Law International, 1996, 109-128.

REHBINDER, E;, "Legal aspects of integrated management of coastal zones in Germany" in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne Sur Mer, 11-13 mei 2000 (nog niet gepubliceerd).

REID, C., *Nature Conservation Law*, Edinburgh, W. GREEN/Sweet & Maxwell, 1994, 335 p.

REVIER, J. en MEIJER, E., "The Wadden Sea: Fisheries and Nature Protection" in SALMAN, A., LANGEVELD, M. en BONAZOUNTAS, M. (Eds.), *Coastal Management and Habitat Conservation*, Volume II, Leiden, EUCC, 1996, 239-243.

RICE, D.W., *Marine Mammals of the World. Systematics and Distribution*, Special Publication of the Society for Marine Mammalogy 4, 1998, 231p.

ROBERTS, C., "No-Take Marine Reserves. Providing Fishery and Conservation Benefits", *North Sea Monitor* 4 - 8 (september 1998).

ROBINSON, N. (Ed.), *Agenda 21: Earth's Action Plan*, New York, Oceana Publications, 1993, 683 p.

ROLLIN, B., "The Legal and Moral Bases of Animal Rights" in MILLER, H. en WILLIAMS, W. (Eds.), *Ethics and Animals*, Clifton, New Jersey, Humana Press, 1983, 103-118.

ROODENBURG, S., "Gas boren, Wad verloren", *Natuurbehoud* 43-47 (augustus 1999).

ROSE, G. en CRANE, S., "The Evolution of International Whaling" in SANDS, P. (Ed.), *Greening International Law*, Londen, Earthscan Publications, 1993, 159-181.

ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., "Compliance with International Environmental Obligations: a Case Study of the International Whaling Commission" in CAMERON, J., WERKSMAN, J. en RODERICK, P. (Eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Londen, Earthscan Publications, 1996, 148-175.

ROSE, G., "International Law and the Status of Cetaceans" in SIMMONDS, M. en HUTCHINSON, J. (Eds.), *The Conservation of Whales and Dolphins. Science and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, 1996, 23-53.

ROTHWELL, D., *The polar regions and the development of international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 498p.

RUMMEL-BULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), *Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, Cambridge, Grotius Publications, 1991.

RUSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents*, Dobbs Ferry, Oceana Publications.

RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents. Second Series*, Dobbs Ferry, Oceana Publications.

SAHURIE, E., *The International Law of Antarctica*, New Haven, New Haven Press, 1992, 612 p.

SALM, R. en PRICE, A., "Selection of Marine Protected Areas" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and Techniques for Management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 15-31.

SAND, P., *Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme*, Londen, Tycooly Publishing, 1988, 265p.

SAND, P., *Transnational Environmental Law. Lessons in Global Change*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 385 p.

SANDS, P., "International Law in the field of Sustainable Development", *BYIL* 303-381 (1995).

SANDS, P., "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles" in LANG, W. (Ed.), *Sustainable Development and International Law*, Londen, Graham&Trotman, 1995, 53-66, met commentaar van MANN, H., 67-72.

SCHOETERS, K. (Red.), *Naar een integraal waterbeheer*, Brussel, Bond Beter Leefmilieu, Cahier 20, 1996, 52 p.

SCHRIJVER, N., *Sovereignity over Natural Resources*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 452 p.

SCOVAZZI, T., "The Declaration of a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals in the Mediterranean", *IJMCL* 510-514 (1993).

SCOVAZZI, T., "The Recent Developments in the "Barcelona System" for the Protection of the Mediterranean against Pollution, *IJMCL* 95-100 (1996).

SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 281 p.

SCOVAZZI, T., "Marine Specially Protected Areas under Domestic Legislation" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 3-16.

SCOVAZZI, T., "Marine Specially Protected Areas under International Law" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 17-27.

SCOVAZZI, T., "The Legal Condition of Mediterranean Waters" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 47-54.

SCOVAZZI, T., "Regional Cooperation in the Field of the Environment" in SCOVAZZI, T. (Ed.), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 81-99.

SEYS, J., MEIRE, P. , DEVOS, K. en KUIJKEN, E., *De Kust- en Vlaamse Banken: ecologisch belang, raakvlakken met andere functies en beheerssuggesties. Conceptrapport*, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, mei 1993, 27 p. en bijlagen.

SEYS, J., *De Belgische kustwateren in vogelperspectief*, Brussel, WWF en Instituut voor Natuurbehoud, juni 1993, 24p.

SHAW, M., *International Law*, 3th edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 790p.

SHAW, M., *International Law*, 4th edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 939 p.

SIMMONDS, K.R., *New Directions in the Law of the Sea (New Series)*, Londen, Oceana Publications, Binder 1, C39.

SIMPSON, K., "The 51st Annual Meeting of the International Whaling Commission: One Minute before Midnight?", *JIWLP* 338-352 (1999).

SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., *Important Bird Areas for Seabirds in the North Sea*, Cambridge, BirdLife International, 1995, 156 p.

Société Française pour droit de l'environnement, *La Loi "Littoral". Loi du 3 janvier 1986 relative à l'amènagement , la protection et la mise en valeur du littoral*, Parijs, Economica, 1987, 388p.

SOMERS, E. en MAES, F., *Het structurele falen van een Belgisch Noordzee Actie Plan en voorstellen voor een Noordzeebeleid inzake vervuiling*, Universiteit Gent, 1991, 85p.

SOMERS, E., "The Problem of the Wielingen: The Delimitation of the Belgian Territorial Sea with Respect to the Netherlands", *IJECL* 19-36 (1988).

SOMERS, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Antwerpen, Kluwer, 1997, 485 p.

SOONTIËNS, F.J.K., *Natuurfilosofie en milieu-ethiek*, Amsterdam, Boom, 1993, 213 p.

SOROOS, M., "Global Insititutions and the Environment: An Evolutionary Perspective" in VIG, N. en AXELROD, R. (Eds.), *The Global Environment. Insititutions, Law and Policy*, Londen, Earthscan Publications, 1999, 27-51.

STOKKE, O.S. en VIDAS, D., *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 464 p.

STONE, C., "Defending the Global Commons" in SANDS, P. (Ed.), *Greening International Law*, Londen, Earthscan Publications, 1993, 34-49.

STROM, T., "Another Kick at the Can: Tuna/Dolphin II", *CYIL* 149-183 (1995).

STROUD, C. en SIMMONDS, M., "The Future of Commercial Whaling and the International Whaling Commission: a Strategy for the UK" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management: Review of Events in 1997 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Gloc., 1997, 109-112.

SUAREZ DE VIVERO, J.L. en FRIEYRO, M.C., "The Role of Marine Protected Areas in the Spanish Marine Policy" in SALMAN, A.H.P.M., LANGEVELD, M.J. en BONAZOUNTAS, M. (Eds.), *Coastal Management and Habitat Conservation*, Leiden, EUCC, 1996, Vol. II, 259-268.

SUY, E., "Antarctica: Common Heritage of Mankind?" in VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham &Trotman, 1992, 93-96.

SVELLE, M., AAREFJORD, H., TORE HEIR, H. en ØVERLAND, S. (Eds.), *Assessment Report on Fisheries and Fisheries related Species and Habitats Issues*, Oslo, Ministry of Environment - Norway, 1997, 127 p.

SWENNEN, C., "Zeevogels" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 124-131.

SYS, M., "Milieu-educatie en -informatie" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, 751-761.

TANGHE, F., "Kritische bedenkingen bij "Mens, natuur en recht"" in GUTWIRTH, S. (Ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 33-55.

TANJA, G.J., *The Legal Determination of International Maritime Boundaries*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990, 360p.

Task Force Duurzame Ontwikkeling, *Op weg naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, Brussel, Federaal Planbureau, 1999, 451 p.

TAYLOR, Paul, "Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 85-97.

TAYLOR, Prue, *An Ecological Approach to International Law. Responding to Challenges of Climate Change*, Londen, Routledge, 1998, 443p.

Technische Commissie Noordzee, *Jaarverslag 1994*, Brussel, maart 1995.

TERMOTE, J., *Tussen land en zee. het duingebied van Nieuwpoort tot De Panne*, Tielt, Lannoo, 1992, 264 p.

Terra-CZM, *Planologisch en juridisch kader voor het gebruik van de zeewering en in het bijzonder strand en dijk*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust (AWZ-AWK, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), juni 2000, 50 p. en bijlagen.

The 5th North Sea Conference Secretariat, *Annual Review of Activities Agreed at the Previous International Conferences on the Protection of the North Sea. October 1998 - October 1999*, Oslo, december 1999, 21 p.

The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press.

THORNE-MILLER, B. en CATENA, J., *The Living Ocean. Understanding and Protecting Marine Biodiversity*, Washington, Island Press, 180 p.

TINSLEY, P., *Purbeck Marine Wildlife Reserve*, Marine factsheet, WWF-UK.

UNEP/IUCN, *Coral Reefs of the World*, UNEP Regional Seas Directories and Bibliographies, Gland, IUCN/ Nairobi, UNEP, 1988, drie volumes: Vol I: Atlantic and Eastern Pacific (373p.), Vol. 2: Indian Ocean, Red Sea and Gulf (389 p.) en Vol. 3: Central and Western Pacific (329p.).

UNEP/IUCN, *Directory of Marine and Coastal Protected Areas in the Meditteranean Region*, MAP Technical Reports Series No. 26, Athene, 1989, 196 p.

UNEP/MAP, *Protected Areas in the Mediterranean. From Geneva 1982...to Barcelona 1995*, Tunis, Regional Activity Center for Specially Protected Areas, 1997, 27 p.

VALLEJO, S.M., "The development and management of coastal and marine areas. An International Perspective" in SMITH, H. en VALLEGO, A. (Eds.), *The Development of Integrated Sea-Use Management*, Londen, Routlegde, 1991, 17-34.

VAN AKEN, H.M., "Natuurkunde" in DE WOLF, P. (Red.), *De Noordzee*, Zutphen, Terra Uitgeverij, 1990, 42-53.

VAN DE VELDE, J., "De Belgische staatspraktijk en het recht van de zee: de scheepvaart" in *Colloquium: België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee*, Brussel, 25 november 1994, 50 p.

VAN DEN BERGHE, J., "De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu", *TMR* 134-143 (1993).

VAN DER ESSEN, A., "The origin of the Antarctic System" in FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), *International Law for Antarctica*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, 17-29.

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., "De zeilplank: strandtuig of vaartuig?" in *Liber Amicorum Lionel Tricot*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 531-536.

VANDERZWAAG, D., *Canada and Marine Environmental Protection. Charting a Legal Course Towards Sustainable Development*, Londen, Kluwer Law International, 1995, 561 p.

VAN DER ZWIEP, K., "Protecting the Wadden Sea Region. Towards a Trilateral Wadden Sea Convention", *North Sea Monitor* 7-8 (september 1997).

VAN DER ZWIEP, K., "The Wadden Sea: A Yardstick for a Clean North Sea" in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham&Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 201-212.

VAN GOMPEL, J., "Cetacea aan de Belgische kust, 1975-1989", *Lutra* 27-36 (1991).

VAN GOMPEL, J., "Cetacea aan de Belgische kust, 1990-1994, *Lutra* 45-51 (1996).

VAN HECKE, S., "Drie jaar vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu: analyse van de eerste rechtspraak", *TMR* 2-18 (1996).

VAN HEIJNSBERGEN, P., *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS Press, 1997, 261p.

VANHERCK, L. en VAN DER VEKEN, H., *Beschermde gebieden in Vlaanderen*, Brussel, AROL, Bestuur voor Landinrichting, Dienst Natuurbehoud, 1988, 108p.

VAN HOORICK, G., DE ROO, K. en RUTTEN, J., "Het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", *TMR* 2-19 (1998).

VAN HOORICK, G., "De Hoofdstukken Inleidende bepalingen, Doelstellingen en beginselen en Milieuplanning van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", *TMR* 358-372 (1995).

VAN HOORICK, G., "De bescherming van het leefmilieu..(on)natuurlijk?", noot bij Vz. Brugge 14 juli 1995, *TMR* 52-53 (1996).

VAN HOORICK, G., "De vogelbeschermingswetgeving in het Vlaamse Gewest" in JADOT, B. (Ed.), m.m.v. VAN PELT, P., *Het natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen , Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 247-300.

VAN HOORICK, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht. De verdragen, de Europese verordeningen en richtlijnen en hun tenuitvoerlegging in België en Nederland*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997a, 379p.

VAN HOORICK, G., "Het behoud van natuurgebieden in het licht van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrichtlijn, en de rechtspraak van het Hof van Justitie", *TMR* 176-185 (1997b).

VAN HOORICK, G., "De invloed van het decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed", *T.agr.R.* 113-130 (1998).

VAN HOORICK, G., "De invloed van het decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed", bewerkt referaat van de studienamiddag "*Het decreet natuurbehoud*", Belgische Vereniging voor Agrarisch Recht, Brussel, 28 mei 1998, 24p.

VAN HOORICK, G., "Recente ontwikkelingen in het Vlaams natuurbehoudsrecht", *M & R* 147-151 (1998).

VAN HOORICK, G., "Omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in het Vlaamse Gewest" in *De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen*, AMINAL, Afdeling natuur, 7 juni 1999, 23 p.

VAN HOORICK, G., "Recente ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud en landschappen" in DEKETELAERE, K. en DEKETELAERE, M. (Eds.), *Jaarboek Milieurecht 1998*, Brugge, Die Keure, 1999, 155-173.

VAN HOORICK, G., *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 841p.

VAN LANDUYT, W., HEYLEN, O., VANHECKE, L., BAETE, H. en VAN DEN BREMT, P., "Hogere planten" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 87-91.

VAN LANDUYT, W., MAES, D., PAELINCKX, D., DE KNIJF, G., SCHNEIDERS, A.. en MAELFAIT, J.-P., "Biotopen" in KUIJKEN, E. (Red.), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud, Brussel, 1999, 5-44.

VAN TOOREN, B., DEWYSPELAERE, J., DE WIJS, R., DECLEER, K., DE WILDE, M. en THISSEN, J., "Beschermde habitats en soorten in Nederland en Vlaanderen", *De Levende Natuur* 212-217 (1998).

VAN VESSEM, J. en KUIJKEN, E., *Overzicht van de voorgestelde speciale beschermingszones in Vlaanderen voor het behoud van de vogelstand (EG-Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979)*, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1986, 12-13.

VAN WETTEN, J., JOORDENS, J., VAN DORP, M. en BIJVOET, L., *De schaduwkant van Waddengas*, in opdracht van Stichting Greenpeace Nederland, Amsterdam, AIDEnvironment, 1999.

VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport*, Leuven, Garant, 1994, 823 p.

VERBRUGGEN, A. (Red.), *Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren*, Leuven, Garant, 1996, 585 p.

VERHOEVEN, A., "Zorgt het nieuw decreet voor meer natuur?", *De Gemeente* 16-23 (1998/4).

VERHOEVEN, J., "General Introduction" in VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, 11-20.

VERHOEVEN, J., SANDS, P. en BRUCE, M. (Eds.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londen, Graham & Trotman, 1992, 228p.

VERHOOSEL, G., "Prospecting for Marine and Coastal Biodiversity: International Law in Deep Water?", *IJMCL* 91-104 (1998).

VERMEERSCH, E., *De ogen van de panda. Een milieufilosofisch essay*, Brugge, Uitgeverij Marc Van de Wiele, in samenwerking met Stichting Leefmilieu, 1988, 72p.

VERSWEYVELD, S., *De Westkust. Een brok natuur om (van) te houden*, Brussel, WWF en Natuurreservaten vzw, 1999, 32 p.

VICUÑA, F., "The legitimacy of the Protocol on Environmental Protection of the Antarctic Treaty", in STOKKE, O. en VIDAS, D. (Eds.), *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 268-293.

VLM en AMINAL - Afdeling natuur, *Natuurinrichting. Project Oosthoekduinen. Projectrapport*, Brugge, februari 2000, 84p. en bijlagen.

VOGLER, J., *The Global Commons. A Regime Analysis*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995, 233 p.

VOGLER, J., *The Global Commons. Environmental and Technical Governance*, 2nd edition, Chichester, John Wiley & Sons, 2000, 247p.

VON ZAHREN, W.M., "An Ecopolicy Perspective for Sustaining Living Marine Species", *ODIL* 1-41 (1999).

VRANCKX, A.W., COREMANS, H. en DUJARDIN, J., *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 1993, 157 p.

VRANCKX, A.W., *Notarieel administratief recht*, 3e uitgave, Brugge, Die Keure, 1982.

WALLACE, R., *International Law*, 3th edition, Londen, Sweet & Maxwell, 1997, 329p.

WARREN, L. en GUBBAY, S., *Marine Protected Areas: a Discussion Document*, Samengesteld voor The Marine Protected Areas Working Group, maart 1991, 12 p.

WARREN, L. en WALLACE, M., "The Donaldson Inquiry and its Relevance to Particularly Sensitive Sea Areas", *IJMCL* 523-534 (1994).

WARREN, L., "Legal Boundaries and the Scope for Effective Marine Nature Conservation in Offshore Areas" in EARLL, R. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1997 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL182BU, 1997, 85-90.

WATTS, A., *International Law and the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1992, 469p.

WDCS & RSPCA, "Why High Seas Driftnets Must be Banned in Europe" in EARLL, B. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1995 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Gloc., 1997, 56-57.

WEBER, P., "Het opknappen van de koraalriffen" in BROWN, L. (Ed.), *Hoe is de wereld eraan toe?*, Een rapport van het Worldwatch Institute over vooruitgang naar een duurzame samenleving toe, Berlaar, Pauli Publishing, 1993, 60-86.

WEBER, P., "Safeguarding Oceans" in BROWN, L. (Ed.), *State of the World 1994*, Londen, Eartscan Publications, 1994, 42-60.

WEISS, E.B., *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo, The United Nations University, 1989, 385 p.

WEISS, E.B., "Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change" in WEISS, E.B. (Ed.), *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, 385-412.

WELLS, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. WWF's Role in their Future Development*, Gland, WWF International, 1998.

WELLS, S. en WHITE, A.T., "Involving the community" in GUBBAY, S. (Ed.), *Marine Protected Areas. Principles and techniques for management*, Londen, Chapman & Hall, 1995, 61-84.

WERKSMAN, J. (Ed.), *Greening International Institutions*, Londen, Earthscan Publications, 1996, 334p.

Westvlaams Economisch Studiebureau (WES), *Structuurplan Kustzone. Deel I: Analyse van de bestaande toestand en evolutie* (190 p.) en *Deel II: Knelpunten, prognoses en behoeftenbepaling* (144 p.), Brugge, 1992.

WHITE, L., "The Historical Roots of Our Ecological Crisis", herprint in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 5-14.

WIERS, J., "Garnalen, Schildpadden en de Wereldhandelsorganisatie (WTO), *M & R* 103-107 (1999).

WILDEMEERSCH, D., *et al.*, "Het maatschappelijk milieudebat" in VERBRUGGEN, A. (Red.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1994, 763-779.

WILKINS, D.B., *Animal Welfare in Europe. European Legislation and Concerns*, Londen, Kluwer Law International, 1997, 423p.

WILKINSON, A., *Wembury Voluntary Marine Conservation Area*, Marine factsheet, WWF-UK.

WILLIAMS, B., "Must a Concern for the Environment Be Centred on Human Beings?", uittreksel in GRUEN, L. en JAMIESON, D. (Eds.), *Reflecting on Nature. Readings in Environmental Philosophy*, New York, Oxford University Press, 1994, 46-52.

WILLIAMS, H., *Het rijk van de walvis*, Amsterdam, Uitgeverij De Harmonie, 1988, 191p.

WOLFRUM, R., "Common Heritage of Mankind" in BERNHARDT, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume I, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1992, 692-695.

WONHAM, J., "Special Areas and Particularly Sensitive Areas" in FABBRI, P. (Ed.), *Ocean Management in Global Change*, Londen, Elsevier Applied Science, 1992, 361-380.

World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, 400 p. (verwijzing als WCED).

World Resources Institute (WRI), The World Conservation Union (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Biodiversity Strategy*, 1992, 244p. (verwijzing als WRI/IUCN/UNEP).

X, "8th Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, Stade, 22nd October 1997", *North Sea Monitor* 14 (december 1997).

X, *MINA-plan 2. Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001*, Brussel, AMINAL, 1997, 256 p.

X, "Reports, OSPAR Commission. Commission and Ministerial Meeting, Sintra, 20-24th July 1998", *North Sea Monitor* 13-15 (september 1998).

X, "Strangford Lough declared a Marine Nature Reserve" in EARLL, R.C. (Ed.), *Marine Environmental Management. Review of Events in 1995 and Future Trends*, Candle Cottage, Kempley, Glos., GL18 2BU, 1996, 45.

X, "The Seventh Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea. Leeuwarden, 29-30th November 1994, *North Sea Monitor*, 26 (december 1994).

X, "Tussenkomst netwerk voor de behandeling van vogels en zeezoogdieren, aangespoeld aan de kust of gevangen als "bycatch" ", *Symposium "De Noordzeepotvissen, een jaar later"*, Koksijde, 16-18 november 1995.

X, *Woordenboek Biologie*, Haarlem, Oberon B.V., 1986.

YUSUF, A., "International Law and Sustainable Development: The Convention on Biological Diversity", *African Yearbook of International Law* 109-137 (1994).



BIJLAGE

BIJLAGE: SELECTIEVE LIJST VAN INTERNATIONALE EN NATIONALE WETGEVING VAN BELANG VOOR HET NATUURBEHOUD IN HET MARIENE EN KUSTZONEMILIEU

Hierna volgt een selectieve lijst van de in dit proefschrift opgenomen internationale en nationale wetgeving. Naast de titel en bronvermelding wordt ook desgevallend de in dit proefschrift gebruikte afkorting vermeld.

1. VERDRAGEN

Titel	Afkorting
Internationaal Verdrag voor de reglementering van de walvisvangst, Washington, 2 december 1946 in 161 *UNTS* 143 Wijzigingsprotocol, Washington, 19 november 1956 geamendeerde tekst verdrag en schema in http://ourworld.compuserve.com/homepages/iwcoffice/Schedule.htm	Walvisvaartverdrag
Internationaal Verdrag inzake de bescherming van vogels, Parijs 18 oktober 1950 in *BS* 30 oktober 1955 (geen goedkeuring vereist)	
Interim-overeenkomst inzake het behoud van de noordelijke pelsrob, Washington, 9 februari 1957 gewijzigd door diverse protocollen geamendeerde tekst in LYSTER, S., *o.c.*, 322 (1985)	
Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, Genève, 29 april 1958 in 516 *UNTS* 205 in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972	VTZ
Verdrag inzake het continentaal plateau, Genève, 29 april 1958 in 499 *UNTS* 311	VCP
Verdrag inzake de volle zee, Genève, 29 april 1958 in 450 *UNTS* 11 in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972	VVZ
Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, Genève, 29 april 1958 in 559 *UNTS* 285 in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972	VVLR
Verdrag inzake Antarctica, Washington, 1 december 1959 in Belgische goedkeuringswet van 12 juli 1960, *BS* 29 november 1961	Antarctica-Verdrag
Overeenkomst betreffende de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie, Bonn, 9 juni 1969 in 9 *ILM* 359 (1970) in *BS* 23 oktober 1969 (geen goedkeuring vereist)	
Internationaal Verdrag betreffende maatregelen in volle zee in geval van een ongeval dat verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben, Brussel, 29 november 1969 in 9 *ILM* 25 (1970) in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 2 februari 1972 Protocol betreffende de maatregelen in volle zee in geval van verontreiniging door stoffen, andere dan oliën, Londen, 2 november 1973 in 13 *ILM* 605 (1974) in Belgische goedkeuringswet van 6 augustus 1982, *BS* 28 oktober 1982	Interventieverdrag
Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, Brussel, 10 juni 1970 in Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, *BS* 19 oktober 1971 Wijzigingsprotocol, Luxemburg, 20 juni 1977 in Belgische goedkeuringswet van 20 april 1982, *BS* 18 juni 1982	Benelux-Overeenkomst van 1971

Internationale Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, Ramsar, 2 februari 1971 in 11 *ILM* 963 (1972) in Belgische goedkeuringswet van 22 februari 1979, *BS* 12 april 1979 Wijzigingsprotocol, Parijs, 3 december 1982 in 22 *ILM* 698 (1983) in Belgische goedkeuringswet van 10 mei 1994, *BS* 3 september 1999	Ramsar-Verdrag
Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica, Londen, 1 juni 1972 in 11 *ILM* 251 (1972) in Belgische goedkeuringswet van 17 januari 1978, *BS* 22 maart 1978	Overeenkomst zeehonden Antarctica
Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, Londen, 20 oktober 1972 in Belgische goedkeuringswet van 24 november 1975, *BS* 12 juni 1976 diverse malen gewijzigd door IMO-resoluties geamendeerde tekst in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.3.250	COLREG-Verdrag
Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld, Parijs, 16 november 1972 in 11 *ILM* 1358 (1972) in *BS* 6 november 1996	Werelderfgoed-verdrag
Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen, Londen, 29 december 1972 in 11 *ILM* 1294 (1972) in Belgische goedkeuringswet van 20 december 1984, *BS* 22 oktober 1985 Wijzigingsprotocol, Londen, 8 november 1996 in 36 *ILM* 1 (1997)	
Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, Washington, 3 maart 1973 in 12 *ILM* 1085 (1973) in Belgische goedkeuringswet van 28 juli 1981, *BS* 30 december 1983 Wijzigingsprotocol, Bonn van 22 juni 1979 in Belgische goedkeuringswet van 28 juli 1981, *BS* 30 december 1983 Wijzigingsprotocol, Gabarone van 30 april 1983 in *BS* 27 november 1985 (geen goedkeuring vereist)	CITES-Verdrag
Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, Londen, 2 november 1973 in 12 *ILM* 1319 (1973) Wijzigingsprotocol, Londen, 17 februari 1978 in 17 *ILM* 546 (1978) verdrag en protocol in Belgische goedkeuringswet van 17 januari 1984, *BS* 24 mei 1984 diverse malen gewijzigd door IMO-resoluties geamendeerde tekst in *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.7.160-170	MARPOL-Verdrag
Verdrag inzake het behoud van ijsberen, Oslo, 15 november 1973 in 13 *ILM* 13 (1974)	
Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, Londen, 1 november 1974 in 14 *ILM* 959 (1975) in Belgische goedkeuringswet van 10 augustus 1979, *BS* 5 december 1979 Wijzigingsprotocol, London, 17 februari 1978 in Belgische goedkeuringswet van 10 augustus 1979, *BS* 5 december 1979 diverse malen gewijzigd door IMO-resoluties geamendeerde tekst in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.3.20	SOLAS-Verdrag
Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979 in 19 *ILM* 15 (1980) in Belgische goedkeuringswet van 27 april 1990, *BS* 29 december 1990	Verdrag van Bonn
Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, Bern, 19 september 1979 in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, XXIII, 40 in Belgische goedkeuringswet van 20 april 1989, *BS* 29 december 1990	Verdrag van Bern
Overeenkomst inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren, Canberra, 20 mei 1980 in Belgische goedkeuringswet van 17 januari 1984, *BS* 18 april 1984	CCAMLR-Verdrag

Memorandum inzake het toezicht op schepen door de staat van de haven, Parijs, 26 januari 1982 in 21 *ILM* 1 (1982) zoals gewijzigd in *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, II.3.100 geen goedkeuring vereist; geen publicatie in het Staatsblad	MOU
Protocol inzake speciaal beschermde gebieden in de Middellandse Zee, Genève, 3 april 1982 in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.380	Genève-Protocol
Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming, Brussel, 8 juni 1982 in *BS* 20 oktober 1983 (geen goedkeuring vereist)	Benelux-Overeenkomst van 1982
Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montego Bay, 10 december 1982 in 21 *ILM* 1261 (1982) in Belgische goedkeuringswet van 18 juni 1998, *BS* 16 september 1999	Zeerechtverdrag
Overeenkomst inzake de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, Bonn, 13 september 1983 in The Institute of Maritime Law *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.530 in Belgische goedkeuringswet van 16 juni 1989, *BS* 28 december 1989	
Protocol inzake beschermde gebieden en wilde fauna en flora in de Oost-Afrikaanse Regio, Nairobi, 21 juni 1985 in SAND, P., *o.c.*, 171 (1988).	Nairobi-Protocol
Protocol inzake het behoud en het beheer van beschermde mariene en kustgebieden van de zuidoostelijke Stille Oceaan, Paipa, 21 september 1989 in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.442	Paipa-Protocol
Verdrag inzake het verbod op visserij met lange drijfnetten in de zuidelijke Stille Oceaan, Wellington, 24 november 1989 in 29 *ILM* 1449 (1990)	
Protocol inzake speciaal beschermde gebieden en wilde fauna en flora bij het verdrag voor de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu van de Caribische regio, Kingston, 18 januari 1990 in The Institute of Maritime Law, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, II.7.521	Kingston-Protocol
Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van het continentaal plat, Brussel, 8 oktober 1990 in *LSB* 29 (oktober 1991) in Belgische goedkeuringswet van 17 februari 1993, *BS* 1 december 1993	
Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van de territoriale zee, Brussel, 8 oktober 1990 in *LSB* 27 (oktober 1991) in Belgische goedkeuringswet van 17 februari 1993, *BS* 1 december 1993	
Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee, Bonn, 16 oktober 1990 in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *o.c.*, 280-285 (1991)	Overeenkomst zeehonden Waddenzee
Internationaal Verdrag inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij olieverontreiniging, Londen, 30 november 1990 in 30 *ILM* 735 (1991)	OPRC-Verdrag
Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25 februari 1991 in 30 *ILM* 800 (1991) in Vlaams goedkeuringdecreet van 15 juli 1997, *BS* 1 oktober 1997	Espoo-Verdrag
Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake de afbakening van het Continentaal Plat tussen beide landen, Brussel, 29 mei 1991 in *IJECL* 115-116 (1992) in Belgische goedkeuringswet van 17 februari 1993, *BS* 1 december 1993	
Protocol bij het Antarcticaverdrag inzake milieubescherming, Madrid, 4 oktober 1991 in 30 *ILM* 145 (1991) in Belgische goedkeuringswet van 19 mei 1995, *BS* 25 november 1994	Protocol milieubescherming Antarctica
Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en	ASCOBANS-

de Noordzee, New York, 17 maart 1992 in *BS* 20 oktober 1993 (geen goedkeuring vereist)	Verdrag
Overeenkomst inzake samenwerking voor onderzoek, behoud en beheer van zeezoogdieren in de Noord-Atlantische Oceaan, Nuuk, 9 april 1992	
Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van het Baltische Zeegebied, Helsinki, 9 april 1992 in *IJMCL* 215 (1993)	Verdrag van Helsinki
Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992 in 31 *ILM* 822 (1992) in Belgische goedkeuringswet van 11 mei 1995, *BS* 2 april 1997	Biodiversiteits-verdrag
Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan, Parijs, 22 september 1992 in 32 *ILM* 1069 (1993) in Belgische goedkeuringswet van 11 mei 1995, *BS* 31 januari 1998	OSPAR-Verdrag
Overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op volle zee te bevorderen, 24 november 1993 in 33 *ILM* 968 (1994)	
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 33 *ILM* 1309 (1994) in Belgische goedkeuringswet van 18 juni 1998, *BS* 16 september 1999	Implementatie-Overeenkomst diepzeebodem
Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatsverandering, New York, 11 mei 1995 in 31 *ILM* 849 (1992) in Belgische goedkeuringswet van 11 mei 1995, *BS* 19 maart 1996	Klimaatverdrag
Protocol inzake speciaal beschermde gebieden en biodiversiteit in de Middellandse Zee, Barcelona, 10 Juni 1995 in *IJMCL* 101 (1996)	Barcelona-Protocol
Overeenkomst voor de bescherming van Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels, Den Haag, 16 juni 1995 in *YIEL* 909 (1995)	AEWA
Overeenkomst inzake de implementatie van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht van 10 december 1982 met betrekking tot het behoud en beheer van grensoverschrijdende en over grote afstand trekkende visbestanden, New York, 4 december 1995 in 34 *ILM* 1542 (1995)	Straddling stocks-Overeenkomst
Overeenkomst inzake het behoud van walvisachtigen van de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en het aangrenzend Atlantisch gebied, Monaco, 24 november 1996 in 36 *ILM* 777 (1997)	ACCOBAMS-Verdrag
Verdrag inzake de bescherming en het behoud van zeeschildpadden, Caracas, 1 december 1996 in *IJMCL* 554-569 (1997)	
Verdrag tussen het Koninkrijk België en Koninkrijk der Nederlanden inzake de zijwaartse afbakening van de territoriale zee, Brussel, 18 december 1996 in *IJMCL* 552 (1997) in Belgische goedkeuringswet van 10 augustus 1998, *BS* 19 juni 1999, kaarten in err. *BS* 3 september 1999	
Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de afbakening van het continentaal plat, Brussel, 18 december 1996 in *IJCEL* 552 (1997) in Belgische goedkeuringswet van 10 augustus 1998, *BS* 19 juni 1999, kaarten in err. *BS* 3 september 1999	
Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen, Washington, 15 mei 1998 in *PB L* 132, 27 mei 1999	

2. EG-WETGEVING

Titel	Afkorting
Resolutie van 3 november 1976 inzake bepaalde externe aspecten van het instellen in de Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl *PB C* 105, 7 mei 1981	
Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand *PB L* 103, 25 april 1979 gewijzigd door Richtlijn 81/854 van 19 oktober 1981, *PB L* 319, 7 november 1981; Richtlijn 86/122, *PB L* 100, 16 april 1986; Richtlijn 85/411 van 25 juli 1985, *PB L* 233, 30 augustus 1985; Richtlijn 91/244 van 6 maart 1991, *PB L* 115, 8 mei 1991; Richtlijn 94/24 van 8 juni 1994, *PB L* 164, 30 juni 1994 gewijzigde tekst in http://europa.eu.int/eur-lex/nl/lif/dat/1979/nl_379L0409.html	Vogelrichtlijn
Verordening (EEG) nr. 348/81 van 20 januari 1981 betreffende een gemeenschappelijke regeling die van toepassing is op de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen *PB L* 39, 12 februari 1981	
Richtlijn 83/129/EEG van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten *PB L* 91, 9 april 1983 gewijzigd door Richtlijn 85/444/EEG, *PB L* 259, 1 oktober 1985; Richtlijn 89/370/EEG, *PB L* 163, 14 juni 1989	
Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten *PB L* 175, 5 juli 1985 gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997, *PB L* 73, 14 maart 1997	MER-Richtlijn
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 gewijzigd door Richtlijn 97/62/EG, *PB L* 305, 8 november 1997	Habitatrichtlijn
Verordening (EEG) nr. 3760/92 van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur *PB L* 389, 31 december 1992 gewijzigd door Verordening (EG) nr. 1181/98 van 4 juni 1998, *PB L* 164, 9 juni 1998	
Verordening (EG) nr. 2847/93 van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid *PB L* 261, 20 oktober 1993 diverse malen gewijzigd	
Verordening (EG) nr. 685/95 van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserij-inspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap *PB L* 71, 31 maart 1995	
Richtlijn 95/21/EG van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) *PB L* 157, 7 juli 1995	
Verordening (EG) nr. 338/97 van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer *PB L* 61, 3 maart 1997	CITES-Verordening
Verordening (EG) nr. 894/97 van 29 april 1997 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden *PB L* 132, 23 mei 1997 gewijzigd door Verordening (EG) nr. 1239/98 van 8 juni 1998 ***PB L* 171, 17 juni 1998**	
Verordening (EG) nr. 850/98 van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen *PB L* 125, 27 april 1998 gewijzigd door Verordening (EG) nr. 308/99 van 8 februari 1999, *PB L* 38, 12 februari 1999; Verordening (EG) nr. 1459/99 van 1999, *PB L* 168, 3 juli 1999	

3. INTERNATIONALE VERKLARINGEN, RESOLUTIES, CODES EN STRATEGIEËN

Titel	Afkorting
Verklaringen	
Verklaring van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake het menselijk leefmilieu, Stockholm, 5-16 juni 1972 in 11 *ILM* 1416 (1972)	Verklaring van Stockholm
Ministeriële Verklaring van de Internationale Conferentie inzake de bescherming van de Noordzee, Bremen, 1984 in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995	
Ministeriële Verklaring van de tweede Internationale Conferentie inzake de bescherming van de Noordzee, Londen, 1987 in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995	Verklaring van Londen
Ministeriële Verklaring van de derde Internationale Conferentie inzake de bescherming van de Noordzee, Den Haag, 1990 in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995	Verklaring van Den Haag
Verklaring van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling, Rio de Janeiro, 13 juni 1992 in 31 *ILM* 874 (1992)	Verklaring van Rio
Conclusies van de tussentijdse ministeriële vergadering, Kopenhagen, 1993 in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Ministerial Declarations*, Kopenhagen, 1995	Tussentijdse Verklaring van 1993
Ministeriële Verklaring van de vierde Internationale Conferentie inzake de bescherming van de Noordzee, Esbjerg 1995 in Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, *Esbjerg Declaration*, Kopenhagen, 1995	Verklaring van Esbjerg
Conclusies van de tussentijdse ministeriële vergadering inzake de integratie van visserij en milieu, Bergen, 1997	Tussentijdse Verklaring van 1997
Resoluties, aanbevelingen en codes	
Raad van Europa, Resolutie (65) 6, tot instelling van het Europees Diploma voor bepaalde landschappen, reservaten en beschermde natuurlijke kenmerken, 6 maart 1965 Resolutie (73) 4 inzake de voorschriften voor het Europees Diploma, 19 januari 1973	
Raad van Europa, Resolutie (76) 17 inzake het Europees Netwerk van Biogenetische Reservaten, 15 maart 1976 in RUSTER, B., SIMMA, B. en BOCK, M., *o.c.*, Volume XXIII, 161 (1981) Resolutie (79) 9 inzake de regels voor het Europees Netwerk van Biogenetische Reservaten, 29 mei 1979 in RUSTER, B., SIMMA, B. en BOCK, M., *o.c.*, Volume XXIII, 401 (1981)	
VN-Resolutie 37/7 van de Algemene Vergadering, Wereldhandvest voor de natuur, 28 oktober 1982 in 22 *ILM* 455 (1983)	Wereldhandvest voor de natuur
VN-Resolutie 44/225 van de Algemene Vergadering inzake grootschalige pelagische drijfnettenvisserij en de impact ervan op de levende mariene rijkdommen van de wereldoceanen en zeeën, 22 december 1989 in 29 *ILM* 1555 (1990) bevestigd door Resolutie 45/197 van 1990 en Resolutie 46/215 van 20 december 1991 in 31 *ILM* 241 (1992)	
IMO-Resolutie A.572(14), Algemene voorschriften inzake scheepsroutering zoals geamendeerd, onder meer door Resolutie A.827(19) van 23 november 1995, bijlage 3 in IMO, *Nineteenth Assembly Resolutions and other Decisions (Resolutions 780-838)*, Londen, 1996, 280	General provisions
IMO-Resolutie A.720 (17), Richtlijnen voor het aanduiden van bijzondere gebieden en de identificatie van bijzonder gevoelige zeegebieden, 6 november 1991 in IMO, *Assembly, Seventeenth Session, 28 October - 8 November 1991,*	IMO-Resolutie A.720 (17)

Resolutions and other Decisions (Resolutions 680-732), Londen, IMO, 1992, 328-369	
HELCOM Aanbeveling 15/5, Systeem van kustzone en mariene beschermde gebieden in de Baltische Zee (BSPA), 10 maart 1994 internet http://www.helcom.fi/fullrecs/rec15_5.html	
FAO-Code voor verantwoorde visserij, 31 oktober 1995 internet http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/ficonde.asp	
IMO-Resolutie A.868(20), Richtlijnen voor de controle en het beheer van scheepsballastwater voor het minimaliseren van het overbrengen van schadelijke aquatische organismen en pathogenen, 27 november 1997 **in IMO, *Assembly, Twentieth Session, 17-27 November 1997, Resolutions and other Decisions (Resolutions 839-873)*, Londen, IMO, 1998, 222**	
Strategieën	
IUCN, UNEP, WWF, Wereldbehoudsstrategie, 1980 in RÜSTER, B. en SIMMA, B. (Eds.), *o.c.*, XXIII, 420	World Conservation Strategy
Raad van Europa, Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie, Sofia, 23-25 oktober 1995 in Council of Europe, Nature and Environment No. 74, Council of Europe Press, 1996; internet: http://www.nature.coe.int/english/cadres/strategi.htm	Pan-Europese biologische en landschappelijke diversiteitsstrategie

4. NATIONALE WETGEVING

Titel	Afkorting
Wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plateau *BS* 8 oktober 1969 gewijzigd door de Wet mariene milieu en de EEZ-Wet	Wet continentaal plat
KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen *BS* 10 februari 1973	
Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud *BS* 11 september 1973	
KB van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat *BS* 1 januari 1975 gewijzigd door het KB van 22 april 1983, *BS* 18 juni 1983	
MB van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan *BS* 31 december 1975	
KB van 16 februari 1976 houdende maatregelen ter bescherming van bepaalde in het wild groeiende plantensoorten *BS* 24 maart 1976	KB beschermde plantensoorten
KB van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat *BS* 21 juli 1977	
Wet van 12 januari 1978 betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied *BS* 19 september 1978 gewijzigd door de Wet van 23 oktober 1989, *BS* 20 januari 1990	Wet Zuidpoolgebied
Wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van de Belgische visserijzone *BS* 28 december 1978 gewijzigd door de Wet van 30 juni 1983, *BS* 13 oktober 1983.	
KB van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming *BS* 31 oktober 1980 gewijzigd door het B.Vl. Reg. van 4 november 1987, *BS* 28 november 1987; het B.Vl.Reg.	KB beschermde diersoorten

van 9 september 1992, *BS* 20 november 1992	
Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979 *BS* 30 december 1983	CITES-Wet
KB van 4 augustus 1981 houdende Politie- en Scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust *BS* 1 september 1981 diverse malen gewijzigd	Belgisch Kustreglement
KB van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest *BS* 31 oktober 1981 diverse malen gewijzigd	KB vogelbescherming
KB van 20 december 1983 houdende toepassing van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten *BS* 30 december 1983 gewijzigd door het KB van 2 februari 1990, *BS* 21 februari 1990	
KB van 27 september 1984 tot aanwijzing van de watergebieden van internationale betekenis *BS* 31 oktober 1984	
Wet van 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België *BS* 22 oktober 1987	
B.Vl.Ex. van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand *BS* 29 oktober 1988 gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 20 september 1996, *BS* 12 oktober 1996; het B.Vl.Reg. van 23 juni 1998, *BS* 25 juli 1998; het B.Vl.Reg. van 17 juli 2000, *BS* 31 augustus 2000	
B.Vl.Reg. van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen *BS* 17 mei 1989 gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 25 januari 1995, *BS* 28 april 1995; het B.Vl.Reg. van 4 februari 1997, *BS* 21 februari 1997; het B.Vl.Reg. van 10 maart 1998, *BS* 30 april 1998	MER-besluit hinderlijke inrichtingen
B.Vl.Reg. van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaams Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning *BS* 17 mei 1989 gewijzigd door het B.Vl.Reg. van 25 januari 1995, *BS* 28 april 1995; het B.Vl.Reg. van 4 februari 1997, *BS* 21 februari 1997; het B.Vl.Reg. van 10 maart 1998, *BS* 30 april 1998	MER-besluit andere projecten
Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart (Hoofdstuk V) *BS* 6 oktober 1989	Wrakkenwet
KB van 14 augustus 1989 tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten *BS* 2 september 1989 gewijzigd door het KB van 11 maart 1996, *BS* 28 maart 1996; het KB van 26 mei 1998, *BS* 6 juni 1998; het KB van 18 maart 1999, *BS* 26 maart 1999; het KB van 12 april 2000, *BS* 3 mei 2000; het KB van 18 mei 2000, *BS* 1 juni 2000	
Samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieueffecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van het OSPAR-Verdrag *BS* 22 augustus 1990 gewijzigd door het Samenwerkingsakkoord van 6 september 2000, *BS* 21 september 2000	
Jachtdecreet van 24 juli 1991 *BS* 7 september 1991	
B.Vl.Reg. van 21 april 1993 betreffende de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten *BS* 31 juli 1993	
Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen *BS* 31 augustus 1993 gewijzigd door het Decreet van 21 december 1994, *BS* 30 december 1994 en het Decreet van 29 november 1995, *BS* 30 november 1995	
KB van 21 juni 1994 tot het instellen van een visvergunning en houdende tijdelijke maatregelen voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en	

het beheer van de visbestanden *BS* 29 juni 1994 diverse malen gewijzigd	
Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid *BS* 3 juni 1995	Decreet algemene bepalingen milieubeleid
Wet van 6 april 1995 betreffende de verontreiniging door schepen *BS* 27 juni 1995	
B.Vl.Reg. van 26 april 1995 betreffende de strandconcessies *BS* 29 augustus 1995	Besluit strandconcessies
Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling *BS* 18 juni 1997	Wet duurzame ontwikkeling
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu *BS* 10 januari 1998	Decreet natuurbehoud
B.Vl.Reg. van 23 juni 1998 betreffende de jacht in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 1998 tot 30 juni 2003 *BS* 30 juni 1998	
B.Vl.Reg. van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu *BS* 10 september 1998	
Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België *BS* 12 maart 1999	Wet mariene milieu
Wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee *BS* 10 juli 1999	EEZ-Wet
Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening *BS* 8 juni 1999 gewijzigd door het Decreet van 26 april 2000, *BS* 29 april 2000	(nieuwe) Decreet ruimtelijke ordening
KB van 12 maart 2000 ter definiëring van de procedure voor machtiging van het storten in de Noordzee van bepaalde stoffen en materialen *BS* 4 april 2000	