

Rolnummer 6836
Arrest nr. 57/2020 van 7 mei 2020

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de wet van 21 juli 2017 « betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België », ingesteld door de stichting van openbaar nut « De Internationale Pool Stichting ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 januari 2018, heeft de stichting van openbaar nut « De Internationale Pool Stichting », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Depré, Mr. A. Baeyens en Mr. I. Eabdellatin, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 21 juli 2017 « betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 juli 2017).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Laurent en Mr. C. Servais, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 4 december 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 december 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 18 december 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. « De Internationale Pool Stichting » (in het Engels, *The International Polar Foundation* - hierna : IPF) verantwoordt haar belang bij het beroep door haar hoedanigheid van initiatiefnemer, ontwerper en operator van de Zuidpoolbasis « Princess Elisabeth », gelegen op Antarctica (hierna : de Zuidpoolbasis). Zij voert daarnaast aan dat krachtens de wet van 21 juli 2017 « betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België » (hierna : de wet van 21 juli 2017) aan haar personeelsleden administratieve en strafrechtelijke sancties zouden kunnen worden opgelegd en dat zij wordt verplicht om al haar installaties en voertuigen te registreren, op straffe van sancties.

A.1.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij omdat de operator van de Belgische Staat voor de Zuidpoolbasis het Poolsecretariaat is, en niet de IPF. Die laatste is louter de uitvoerende operator van de Zuidpoolbasis. Zij is niet de persoon die verantwoordelijk is voor de krachtens de wet van 21 juli 2017 vergunningsplichtige activiteiten en zij dient niet de vergunningsaanvragen in. De vergunningsaanvraag met betrekking tot de *Belgian Antarctic Research* (Belare) expeditie 2017-2018 werd door het Poolsecretariaat ingediend voor de activiteit van de IPF. Daarnaast doet de Ministerraad gelden dat de verzoekende partij geen belang erbij heeft kritiek te uiten op de bepalingen van de wet van 21 juli 2017 die reeds waren opgenomen in de wet van 7 april 2005 « houdende uitvoering van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III en IV, ondertekend te Madrid, op 4 oktober 1991, en Bijlage V, aangenomen te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991 » (hierna : de wet van 7 april 2005), vermits bij een vernietiging de bepalingen van de wet van 7 april 2005 voortaan van toepassing zouden zijn.

De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het eerste, het tweede en het derde middel, aangezien zij de bevoegdheid van de federale overheid niet heeft betwist toen de wet van 7 april 2005 werd aangenomen, die een aangelegenheid regelt die identiek is aan die welke het voorwerp uitmaakt van de wet van 21 juli 2017, en aangezien de discriminatie die wordt aangevoerd in het tweede middel en de regeling voor de vaststelling van inbreuken, die in het derde middel wordt bekritiseerd, identiek zijn aan die waarin de wet van 7 april 2005 voorziet.

A.1.3. De verzoekende partij antwoordt dat zij tot exclusief beheerder van de Zuidpoolbasis werd benoemd bij een partnerschapsovereenkomst die op 15 juni 2007 met de Belgische Staat werd gesloten, en dat zij die hoedanigheid behoudt voor een minimumperiode van vijf jaar, luidens een overeenkomst die op 30 juni 2017 werd gesloten tussen de Belgische Staat en de IPF. In die hoedanigheid wordt zij onder meer ermee belast de vergunning die noodzakelijk is voor de uitoefening van de Belgische activiteiten op Antarctica in te dienen, in vooronderzoek te nemen en te verkrijgen. De activiteiten die de IPF op de Zuidpoolbasis verricht, al dan niet als operator van de Zuidpoolbasis, vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 21 juli 2017. Zij doet bijgevolg blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de wet van 21 juli 2017, die ertoe strekt de op Antarctica verrichte activiteiten te reguleren. De omstandigheid dat het Poolsecretariaat de vergunningsaanvragen indient, volstaat niet om het bestaan van een belang van de verzoekende partij uit te sluiten. In de vergunningsaanvraag die werd ingediend voor het Belare-project 2017-2018, wordt de verzoekende partij vermeld als de vergunningsaanvrager, terwijl het Poolsecretariaat wordt vermeld als de verantwoordelijke voor de activiteit. De verzoekende partij zou overigens haar hoedanigheid van exclusieve partner van de Belgische Staat kunnen verliezen na afloop van de minimumperiode van vijf jaar waarin de overeenkomst van 30 juni 2017 voorziet. Zij zou dan verplicht zijn om de vergunningsaanvragen uit eigen naam in te dienen om op Antarctica activiteiten te kunnen uitoefenen.

De verzoekende partij voegt eraan toe dat het toepassingsgebied van de wet van 21 juli 2017 ruimer is dan dat van de wet van 7 april 2005 in zoverre de wet van 21 juli 2017 in nieuwe verplichtingen en sancties voorziet die aan de IPF zouden kunnen worden opgelegd. Zij beschikt dan ook over een belang bij het beroep. Zij doet gelden dat zij belang heeft bij de middelen omdat de wet van 7 april 2005 definitief was op het ogenblik dat zij haar activiteiten op Antarctica begon te ontplooien in 2007. Zij betwist het argument dat een partij geen bepaling kan aanvechten die een identieke vroegere bepaling vervangt.

A.1.4. De Ministerraad repliceert dat de verzoekende partij erkent dat zij thans geen enkele vergunningsaanvraag uit eigen naam indient en dat die aanvragen uit naam van het Poolsecretariaat worden ingediend. Volgens de Ministerraad beroept de verzoekende partij zich op een louter hypothetisch belang wanneer zij doet gelden dat zij ertoe zou kunnen worden gebracht uit eigen naam vergunningsaanvragen in te dienen wanneer de overeenkomst van 30 juni 2017 komt te vervallen. Bovendien werd de vergunningsaanvraag voor het Belare-project 2017-2018 ingediend door Alain Hubert, wiens adres gevestigd is op de zetel van de IPF, op naam en voor rekening van het Poolsecretariaat. Daaruit volgt dat de IPF geen enkele vergunningsaanvraag indient voor rekening van het Poolsecretariaat en dat de wet van 21 juli 2017 eerstgenoemde geen enkel persoonlijk nadeel zou kunnen berokkenen. De Ministerraad is van mening dat de verzoekende partij niet aantoonbaar in welk opzicht de activiteiten die zij thans uitoefent rechtstreeks te maken hebben met de wet van 21 juli 2017. Hij geeft aan dat de IPF werd opgericht in 2002, vóór de aanneming van de wet van 7 april 2005, en dat zij dus die laatste wet had kunnen aanvechten.

## *Ten gronde*

### *Wat het eerste middel betreft*

A.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 39 en 134 van de Grondwet en van de bevoegdheidsverdelende regels, « meer bepaald [van] artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ». De verzoekende partij doet gelden dat de federale overheid niet bevoegd is om wetgevend op te treden inzake leefmilieu, daar die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en geen enkele bijzondere bepaling aan de federale overheid een bevoegdheid zou voorbehouden om de uitvoering van het Verdrag inzake Antarctica gedaan te Washington op 1 december 1959 (hierna : het Verdrag inzake Antarctica) te regelen inzake leefmilieu. Zij voegt eraan toe dat de wet van 21 juli 2017 hoofdzakelijk wetenschappelijke activiteiten betreft en dat, krachtens artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de federale overheid niet als enige wetgevend kan optreden inzake wetenschappelijk onderzoek. Zij verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 61.858/1/V van 29 september 2017 over een voorontwerp van wet « houdende machtiging tot oprichting van een internationale vereniging zonder winstoogmerk voor het beheer van de Zuidpoolbasis ' Princess Elisabeth ' en tot opheffing van hoofdstuk I van titel V van de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (I) ».

A.2.2. De Ministerraad doet gelden dat de bescherming van het leefmilieu op Antarctica een accessoire bevoegdheid is bij de hoofdbevoegdheid om de activiteiten op Antarctica te reguleren, die aan de federale overheid is toegewezen krachtens artikel 167 van de Grondwet. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de regulering van de activiteiten op Antarctica tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort. Hij verwijst naar de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 28.043/VR/3 van 15 maart 2000 en van 5 december 2000 over het voorontwerp van wet dat ten grondslag ligt aan de wet van 7 april 2005 en nr. 36.851/1 van 22 april 2004 over het voorontwerp van wet « met betrekking tot de activiteiten op het gebied van het lanceren, het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen ». Hij zet uiteen dat de bestreden bepalingen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoren, daar zij de territoriale bevoegdheid van de gewesten te buiten gaan.

Volgens de Ministerraad slaat de wet van 21 juli 2017 niet op wetenschappelijk onderzoek. De verwijzing door de verzoekende partij naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 61.858/1/V van 29 september 2017 is niet pertinent omdat dat advies betrekking heeft op een eerste tekstversie waarin de wetenschappelijke opdracht van de betrokken vereniging ruim was omschreven. Het onderzoek over Antarctica hangt samen met de bevoegdheid die aan de federale overheid is voorbehouden bij artikel 6bis, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, het wetenschappelijk onderzoek over Antarctica dat tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort en, anderzijds, het wetenschappelijk onderzoek op Antarctica dat tot de bevoegdheid van de federale overheid, van de gemeenschappen of van de gewesten behoort naar gelang van de wetenschappelijke aangelegenheid die wordt behandeld.

A.2.3. In hoofdorde doet de verzoekende partij gelden dat de federale overheid een samenwerkingsakkoord had moeten sluiten. Een verplichting tot samenwerking kan worden opgelegd in aangelegenheden die door de Grondwet niet exclusief aan de federale overheid zijn voorbehouden en wanneer de in het geding zijnde bevoegdheden onlosmakelijk verbonden zijn, met name wegens internationale verplichtingen. Het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III, IV, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991, en Bijlage V, gedaan te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991 (hierna : het Protocol), vormt een gemengd verdrag, dat werd goedgekeurd door de gewesten en de gemeenschappen. De federale overheid vermag bijgevolg niet de bepalingen van dat Protocol eenzijdig om te zetten. De verzoekende partij verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 22.506/8 van 29 juni 1993 over een voorontwerp van wet « houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, Aanhangsel, Bijlagen I, II, III, IV en V, opgemaakt te Madrid op 4 oktober 1991 ». Overigens heeft een restrictieve opvatting van territorialiteit geen bestaansreden wanneer een gewest buitenlandse betrekkingen voert, als er maar een minimale link is met het grondgebied van het gewest. De verzoekende partij verwijst naar het advies van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 24.903/VR van 22 april 1997 over een voorontwerp van wet « houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en met 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 ». Bovendien is de kwestie van de

territoriale grens eveneens relevant ten aanzien van de federale wetgever, omdat de wet van 21 juli 2017 betrekking heeft op een grondgebied dat geen deel uitmaakt van het Belgische grondgebied.

Volgens de verzoekende partij regelt de wet van 21 juli 2017 eveneens de aangelegenheid van het wetenschappelijk onderzoek. Ten eerste sluit de definitie van het begrip « activiteit » bedoeld in artikel 3, 4°, van de wet van 21 juli 2017 wetenschappelijke activiteiten niet uit. Ten tweede verlenen de artikelen 5, § 4, en 22, §§ 3 en 8, van de wet van 21 juli 2017 bevoegdheden aan de minister van Wetenschapsbeleid en werd de wet van 21 juli 2017 ondertekend door de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid. Ten derde dient geen onderscheid te worden gemaakt tussen het onderzoek over Antarctica en het onderzoek op Antarctica. Er kan een verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord bestaan, zelfs wanneer bevoegdheden in het geding zijn die aan de federale overheid zijn voorbehouden. Aangezien artikel 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017 een aanknopingspunt vastlegt met het Belgische grondgebied in zijn geheel, met inbegrip van dat van de gewesten, hadden die laatste geraadpleegd moeten worden.

In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij aan dat de aanneming van de wet van 21 juli 2017 zonder voorafgaand overleg met de gewestwetgevers het beginsel van de federale loyaliteit, gewaarborgd bij artikel 143, § 1, van de Grondwet, schendt.

A.2.4. De Ministerraad voert aan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies nr. 28.043/VR/3 van 15 maart 2000 en 5 december 2000, heeft geoordeeld dat het wetenschappelijk onderzoek geen aangelegenheid was die bij de wet van 7 april 2005 werd geregeld. Hetzelfde geldt voor de wet van 21 juli 2017, die in geen enkele actie ter ondersteuning van het wetenschappelijk onderzoek voorziet, maar die louter bepaalde activiteiten reguleert die worden bepaald naar gelang van de plaats waar zij worden verricht.

In ondergeschikte orde is de enige in het geding zijnde bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek die van de federale overheid die wordt beoogd in artikel 6bis, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het departement Wetenschapsbeleid is bevoegd voor de uitvoering van de programma's ter ondersteuning van het onderzoek op Antarctica, met inbegrip van de constructie, de werking, het onderhoud en het gebruik van de infrastructuur die er wordt uitgebraat door de Belgische Staat.

In meer ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat een samenwerkingsakkoord alleen moet worden gesloten wanneer de Grondwet of de wetten tot hervorming der instellingen dat hebben bepaald. Het beheer van de milieubescherming op Antarctica door de federale overheid maakt het beheer, door de gewesten, van hun bevoegdheid inzake leefmilieu op hun eigen grondgebied niet onmogelijk of overdreven moeilijk. De federale bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu op Antarctica en de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu zijn niet dermate met elkaar verweven dat de eerstgenoemde bevoegdheid alleen in samenwerking met de gewesten kan worden uitgeoefend. Ten slotte belet het gemengde karakter van een verdrag de bevoegde overheden van elke entiteit niet de uitvoeringsmaatregelen te nemen die op hen betrekking hebben, in hun respectieve bevoegdheidsdomeinen.

In nog meer ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 24.903/VR van 22 april 1997 blijkt dat de gewesten niet wetgevend mogen optreden met betrekking tot gebieden die buiten hun grondgebied gelegen zijn. Dat advies betreft een andere problematiek, namelijk die van de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake het internationaal zeerecht in een gebied dat grenst aan het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Overigens worden de meeste activiteiten die onder de reglementaire bevoegdheid van de federale overheid vallen, verricht op het grondgebied van een of meerdere gewesten.

In uiterst ondergeschikte orde vloeit het onderscheid tussen het wetenschappelijk onderzoek over Antarctica en het wetenschappelijk onderzoek dat op Antarctica wordt uitgevoerd, voort uit artikel 6bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Aangezien de federale overheid bevoegd is voor het reguleren van de activiteiten op Antarctica, is zij bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek over Antarctica dat noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheid.

*Wat het tweede middel betreft*

A.3.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 3, 4<sup>o</sup>, 5, § 1, en 26 van de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag inzake Antarctica, meer bepaald artikel VIII ervan, met bijlage VI van het Protocol, met de artikelen 3 en 4 van het Strafwetboek, met de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en met het beginsel van de dubbele incriminatie. Enerzijds bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling, ingesteld bij de artikelen 3, 4<sup>o</sup>, en 5 van de wet van 21 juli 2017, tussen de Belgische onderdanen die aan de vergunningsplicht onderworpen zijn en diegenen die dat niet zijn, in zoverre die twee categorieën van Belgische onderdanen activiteiten kunnen uitoefenen die dezelfde milieueffecten hebben. Volgens de verzoekende partij zijn de criteria inzake lokalisatie van de organisatie van de activiteit en van het gebruik van de goederen, als elementen die aanleiding geven tot een vergunningsaanvraag, strijdig met het Verdrag inzake Antarctica, dat de nationaliteit van de onderdaan gebruikt als aanknopingspunt met de jurisdictie van een land dat het Verdrag heeft ondertekend. Bovendien komt het criterium inzake de lokalisatie van de organisatie van de activiteit erop neer uitwisselingen tussen wetenschappelijke missies te verbieden, hetgeen in strijd is met het Verdrag inzake Antarctica. Ten slotte is de definitie van het begrip « activiteit » dermate ruim dat het onmogelijk is de vergunningsplichtige personen met zekerheid te identificeren. De verzoekende partij vraagt zich af of een lucht- of zeevervoerder vergunningsplichtig is. Anderzijds oefent de verzoekende partij kritiek uit op de regeling van strafsancities waarin artikel 26 van de wet van 21 juli 2017 voorziet, in zoverre (i) die regeling strijdig is met artikel 13, lid 1, van het Protocol en met Bijlage VI ervan, die geen enkel misdrijf definiëren, (ii) zij niet van toepassing is op de Belgische onderdanen die niet onder het toepassingsgebied van de wet vallen en (iii) zij op dezelfde manier van toepassing is op alle personen die op Antarctica een activiteit verrichten, ongeacht hun nationaliteit en de aard van hun concrete activiteit.

A.3.2. De Ministerraad is van mening dat het tweede middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de bepalingen van het Verdrag inzake Antarctica, van Bijlage VI van het Protocol, van de artikelen 3 en 4 van het Strafwetboek en van de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. Volgens de Ministerraad bevinden de twee verschillend behandelde categorieën van Belgische onderdanen zich niet in vergelijkbare situaties aangezien alleen de Belgische onderdanen die aan de vergunningsplicht onderworpen zijn, een activiteit verrichten die een objectieve link met België heeft. Die objectieve link bestaat erin dat de constructie of de plaatsing van infrastructuren op Antarctica gedekt zijn door een door België verleende vergunning. De eigendom van een basis die aan de Staat of een gouvernementele instantie toebehoort, kan niet de onderwerping ervan aan een nationale jurisdictie rechtvaardigen, bij ontstentenis van een territoriale soevereiniteit op Antarctica. Kwesties als de toekenning en/of de erkenning van subjectieve onroerende vermogensrechten of de toepassing van een regeling van quasidelictuele aansprakelijkheid aan boord van de infrastructuren die door de Staat of voor diens rekening worden geëxploiteerd, noopten tot een volkomen nieuw antwoord vanwege de wetgever.

Overigens heeft de wetgever geopteerd voor de plaats van herkomst van de activiteit als criterium, en niet voor dat van de nationaliteit, doordat hij van mening was dat die laatste niet meer pertinent was in het tijdperk van de Europese integratie en de internationale samenwerking. Artikel 2 van Bijlage VI van het Protocol, alsook andere verdragsluitende partijen bij het Verdrag inzake Antarctica kiezen voor het criterium van de plaats. Zulk een criterium interfereert niet met de internationale samenwerking. Artikel 5, § 4, van de wet van 21 juli 2017 voorziet in de mogelijkheid om een activiteit die reeds gedekt is door een buitenlandse vergunning, van een Belgische vergunning vrij te stellen. Bovendien impliceert de toegang tot een infrastructuur of voertuig geregistreerd door België, niet noodzakelijk dat een vergunningsplichtige activiteit wordt uitgevoerd. Ten slotte zijn de Belgische onderdanen die een activiteit verrichten die niet gelinkt is aan België, onderworpen aan de specifieke regels en sancties bepaald bij de wet van het land van waaruit zij hun activiteit organiseren. De Ministerraad besluit dat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust en dat het redelijk verantwoord is.

Wat de door de wet van 21 juli 2017 bepaalde strafsancities betreft, voert de Ministerraad aan dat noch het Protocol, noch Bijlage VI ervan verbieden om strafsancities vast te leggen teneinde de naleving van het Protocol en van het Verdrag inzake Antarctica te waarborgen. Hij voert aan dat uit de bewoordingen « met inbegrip van » in artikel 13, lid 1, van het Protocol volgt dat de verdragsluitende partijen kunnen voorzien in strafsancities, naast de bestuursmaatregelen en handhavingsmaatregelen. Andere verdragsluitende partijen voorzien overigens in strafsancities. Belgische onderdanen die een activiteit verrichten die niet gelinkt is aan België zouden strafrechtelijk kunnen worden bestraft bij niet-naleving van het Protocol, indien het land van waaruit hun activiteit wordt georganiseerd strafsancities zou invoeren.

A.3.3. De verzoekende partij antwoordt dat de wetgever het criterium van de nationaliteit niet heeft opgegeven, aangezien hij het met name in artikel 4 van de wet van 21 juli 2017 gebruikt. Zij vraagt zich af in welke zin de minister een rechtspersoon naar buitenlands recht kan verbieden om een activiteit uit te oefenen wanneer het land van herkomst die activiteit toestaat. Sommige Staten, ten slotte, reiken aan hun onderdanen die naar Antarctica wensen te gaan, geen milieuvergunning uit.

A.3.4. De Ministerraad repliceert dat noch het Verdrag inzake Antarctica, noch het Protocol ervan een jurisdictioneel aanknopingspunt vastleggen voor de activiteiten in het algemeen. Er bestaat enkel een exclusieve rechtsmacht voor de waarnemers die door de verdragsluitende partijen worden aangewezen. Krachtens artikel 19 van het Verdrag inzake Antarctica zouden de buitenlandse waarnemers die zich in een door België geregistreerde infrastructuur zouden begeven met het oog op een inspectie, niet aan de Belgische wet onderworpen zijn. Het persoonlijk aanknopingspunt dat in artikel 4 van de wet van 21 juli 2017 wordt gehanteerd, is overigens gerechtvaardigd door het fundamentele karakter van het bedoelde verbod. Bovendien is de toepassing van de Belgische wet een waarborg voor rechtszekerheid, wat op zich niet nieuw is. Het nieuwe ligt uitsluitend in het feit dat de toepassing van de Belgische wet voortaan voortvloeit uit een objectieve link die wordt erkend via de registratie, en niet via een interne regelgeving die wordt opgelegd door de Staat in zijn hoedanigheid van eigenaar-operator van de infrastructuur. Artikel 9 van de wet van 21 juli 2017 door de Staat bepaalt ten slotte dat er geen vergunning vereist is voor noodgevallen.

De Ministerraad voert aan de verwijzing, door de verzoekende partij, naar de situatie van de lucht- of zeevervoerder niet te begrijpen. Hij doet gelden dat, in talrijke domeinen die voortvloeien uit de uitvoering van internationale verdragen, particulieren onderworpen zijn aan de wet van de plaats waar zij optreden, en dat het criterium van de plaats doeltreffender en coherenter is omdat de Staat van het forum over de materiële, operationele en handhavingsmiddelen beschikt om de naleving van het verdragsrecht af te dwingen. Bovendien is het de wetgever die oordeelt over het aanknopingspunt met de Belgische rechtsmacht. Het feit dat sommige Staten niet over een wetgeving inzake activiteiten op Antarctica beschikken, is ten slotte geen pertinent argument.

Wat de in de wet van 21 juli 2017 bepaalde strafsancities betreft, voegt de Ministerraad eraan toe dat het feit dat het Verdrag inzake Antarctica niet voorziet in misdrijven, in overeenstemming is met het beginsel van soevereiniteit van de Staten op dat gebied. Er zijn overigens wetgevingen die in strafsancities voorzien voor feiten die buiten het grondgebied zijn gepleegd in andere domeinen, zoals het zeerecht.

#### *Wat het derde middel betreft*

A.4.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 23 van de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de bepalingen van boek I van het Wetboek van strafvordering. Enerzijds voert de verzoekende partij aan dat artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 iedere persoon, van Belgische of buitenlandse nationaliteit, ertoe machtigt inbreuken op de wet van 21 juli 2017 vast te stellen. Anderzijds doet zij gelden dat de bestreden bepaling niet de aan die personen toegekende onderzoeksbevoegdheden preciseert, noch de vorm en de voorwaarden die zij in acht moeten nemen bij het vervullen van hun opdracht. Zij verwijst naar het arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015.

A.4.2. De Ministerraad voert aan dat het derde middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van boek I van het Wetboek van strafvordering. Hij doet gelden dat de artikelen 25 en 26 van de wet van 21 juli 2017 bestaanbaar zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de straffen aangezien die artikelen de feiten die worden bestraft, in voldoende nauwkeurige en duidelijke bewoordingen identificeren en niet van toepassing zijn op de inbreuken die vóór de inwerkingtreding van de wet zijn begaan. Hij is van mening dat in artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 een onderscheid moet worden gemaakt tussen het rapporteren van inbreuken en het gerechtelijk vaststellen ervan. Krachtens die bepaling kan iedere persoon immers een vaststelling van een inbreuk doen en daarvan verslag uitbrengen aan de bevoegde persoon, terwijl de gerechtelijke vervolging van de inbreuken wordt ingeleid door de speciaal daartoe gemachtigde persoon, te weten de procureur des Konings (artikel 23, § 1) of de door de minister aangewezen persoon (artikel 23, § 2). Enkel wanneer de inbreuk wordt vastgesteld door een andere Staat of door diens vertegenwoordiger, geldt het verslag dat door die overheid wordt opgesteld als proces-verbaal. De Ministerraad voegt eraan toe dat het ministerieel besluit van 20 november 2017 « tot benoeming van de persoon die verantwoordelijk is voor het ontvangen [van] de vaststellingen van de inbreuken in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica bedoeld in artikel 23, § 2, van de wet van 21 juli 2017 betreffende de milieubescherming en de

regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België » de persoon aanwijst die verantwoordelijk is voor het ontvangen van de vaststellingen van inbreuken die worden begaan in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, dat die aanwijzing voldoende duidelijk is en dat zij kon worden gedelegeerd. Volgens de Ministerraad is de bestreden bepaling vergelijkbaar met artikel 29 van het Wetboek van strafvordering. Ten slotte moest de bestreden bepaling niet de onderzoeksbevoegdheden van de door de minister aangewezen persoon preciseren omdat de Belgische regelgeving inzake vervolging van misdrijven van toepassing is.

A.4.3. Met verwijzing naar de arresten nrs. 61/2014 en 145/2011 antwoordt de verzoekende partij dat artikel 14 van de Grondwet meer gedetailleerd wordt omgezet in boek I van het Wetboek van strafvordering. Zij doet gelden, ten eerste, dat artikel 23, § 1, van de wet van 21 juli 2017 iedere persoon die zich op Antarctica bevindt, ertoe machtigt inbreuken op die wet vast te stellen. Zulk een veralgemeend toezicht zonder een uitdrukkelijke en voorafgaande machtiging is strijdig met de in het middel beoogde referentienormen. Ten tweede worden de prerogatieven die de effectieve realisatie van die opdracht verzekeren niet opgesomd in de bestreden bepaling, wat een risico van willekeur doet ontstaan, alsook een risico voor het goede verloop van de activiteiten op Antarctica, voor de veiligheid van personen en voor de inachtneming van hun fundamentele rechten. Ten derde creëert de bestreden bepaling een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling tussen de personen die op Antarctica activiteiten verrichten en de personen die in België activiteiten verrichten, in zoverre de inbreuken begaan door de eerste categorie van personen door eender wie kunnen worden vastgesteld, terwijl die welke worden begaan door de tweede categorie van personen enkel door een rechtsgeldig aangewezen persoon kunnen worden vastgesteld. Ten vierde voegt de verzoekende partij eraan toe dat de algemene formulering van artikel 23, § 1, van de wet van 21 juli 2017 belet de in artikel 23, § 2, van dezelfde wet beoogde inbreuken, de instantie waarbij die inbreuken aanhangig worden gemaakt en de sanctieregeling die erop van toepassing is, te identificeren, wat strijdig is met het beginsel van voorzienbaarheid van de strafwet. Ten vijfde bepaalt de wet van 21 juli 2017 niet de wijze waarop de twee soorten sancties waarin zij voorziet, van toepassing zijn. Ten zesde schendt artikel 23, § 2, van de wet van 21 juli 2017 de soevereiniteit van de Staten doordat het aan buitenlandse personen of aan een buitenlandse overheid bevoegdheden toekent voor de vaststelling van inbreuken. Ten zevende kan de argumentatie van de Ministerraad volgens welke de officiële vaststelling van inbreuken op de wet van 21 juli 2017 alleen kan worden gedaan door speciaal daartoe gemachtigde personen niet worden gevolgd, aangezien de regels inzake de bewijslast in strafzaken niet toelaten terug te komen op de vaststelling van de feiten. Die laatste komt echter toe aan « de verantwoordelijke voor de activiteiten of iedere andere persoon » (artikel 23, § 1) of aan « Belgische of buitenlandse personen » (artikel 23, § 2), vóór het optreden van de procureur des Konings of van de krachtens artikel 23, § 2, aangewezen ambtenaar.

A.4.4. De Ministerraad voert aan dat uit de arresten nrs. 61/2014 en 145/2011 niet blijkt dat het Hof bevoegd zou zijn om de verenigbaarheid van wettelijke bepalingen met het Wetboek van strafvordering te toetsen. Hij geeft aan dat artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 enkel bepaalt dat iedere persoon die getuige is van een inbreuk, die inbreuk mag rapporteren aan de bevoegde overheden. Die maatregel is gerechtvaardigd door de plaats waar en de omstandigheden waarin de wet van 21 juli 2017 wordt toegepast. Hij vormt geen afwijking van de beginselen van het strafprocesrecht, aangezien die getuigen geen personeelsleden zijn die ertoe gemachtigd zijn inbreuken vast te stellen. Hij is evenmin discriminerend in het licht van de regeling die geldt op het Belgische grondgebied, omdat het Wetboek van strafvordering eveneens bepaalt dat « eenieder » die inbreuken vaststelt daarvan bericht moet geven aan de procureur des Konings en omdat artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 bepaalt dat de gerechtelijke vervolging van inbreuken wordt ingesteld door de speciaal daartoe gemachtigde persoon.

#### *Wat het vierde middel betreft*

A.5.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 14, § 2, vierde lid, en door de artikelen 15, 25 en 26 van de wet van 21 juli 2017, van artikel 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Strafwetboek, met het beginsel *non bis in idem*, met de beginselen van behoorlijk bestuur en met het evenredigheidsbeginsel, doordat de cumulatie van de burgerrechtelijke, administratieve en strafrechtelijke sancties waarin die bepalingen voorzien, te verregaand zou zijn. Met verwijzing naar het arrest nr. 67/2007 van 26 april 2007 voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen voorzien in een cumulatie van strafsancities en van administratieve sancties die neerkomen op strafsancities ingeval niet wordt voldaan aan de verplichtingen bepaald in de artikelen 14, § 2, 17, § 1, derde lid, 17, § 3, en 22, § 2, vijfde en zesde lid, van de wet van 21 juli 2017. De bestreden bepalingen voorzien daarnaast, voor de overtreder, in de verplichting om het bedrag van de door de minister gedragen reële kosten terug te betalen en in de verplichting om de Belgische Staat te vergoeden voor de kosten en de herstellingskosten voor de schade. Ten slotte zou de



administratieve sanctie die erin bestaat het recht om een vergunningsaanvraag in te dienen, op te schorten voor een periode van vijf tot zeven jaar, de betrokken operator elke mogelijkheid ontnemen om zijn zeer gespecialiseerd beroep uit te oefenen.

A.5.2. De Ministerraad voert aan dat het vierde middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 2 van het Strafwetboek. Hij is van mening dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken in acht wordt genomen daar de bestreden bepalingen de strafbare feiten en de eraan gekoppelde sanctie duidelijk vastleggen. Met de invoering van administratieve sancties wilde de wetgever de voorheen bepaalde regeling van strafsancities versoepelen. De administratieve sancties waarin artikel 25 van de wet van 21 juli 2017 voorziet, kunnen niet worden gelijkgesteld met strafsancities omdat zij tot doel hebben te vermijden dat aan de overtreder een nieuwe vergunning kan worden toegekend, met het oog op de bescherming van het leefmilieu op Antarctica. De intrekking van een vergunning wordt overigens niet als een strafmaatregel beschouwd. Bijgevolg kunnen de bij de wet van 21 juli 2017 bepaalde administratieve sancties worden gecumuleerd met strafrechtelijke of burgerrechtelijke sancties zonder dat het beginsel *non bis in idem* wordt geschonden.

A.5.3. De verzoekende partij antwoordt dat de sanctieregeling waarin de wet van 21 juli 2017 voorziet niet soepeler is dan die van de wet van 7 april 2005. De minister mag niet interfereren met de door een gerechtelijke instantie gevoerde strafprocedure wanneer een strafvordering op gang werd gebracht. Overigens laat de invoering van de administratieve sancties niet toe een onmiddellijke toepassing van de strafsancities te vermijden, aangezien de wet van 21 juli 2017 geen enkele hiërarchie tussen beide soorten sancties vastlegt. Ten slotte hebben de administratieve sancties waarin de wet van 21 juli 2017 voorziet om de operatoren ervan te weerhouden inbreuken te begaan en om die inbreuken te bestraffen, een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.5.4. De Ministerraad geeft aan dat de verzoekende partij, in haar memorie van antwoord, niet langer de schending van artikel 2 van het Strafwetboek aanvoert. Hij voegt eraan toe dat de ernst van de sanctie van het verbod om een nieuwe vergunning aan te vragen, moet worden gerelativeerd, aangezien de vervolgte persoon een vergunning zou kunnen aanvragen bij een andere overheid.

#### *Wat het vijfde middel betreft*

A.6.1. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 6 tot 8, 16 en 17 van de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van de rechten van de verdediging en het recht op een daadwerkelijk beroep, in zoverre de voorwaarden voor de toekenning, intrekking en controle van een vergunning aan het oordeel van de minister zouden worden overgelaten. Volgens de verzoekende partij laten de volgende maatregelen aan de minister een te ruime beoordelingsbevoegdheid die niet is afgelijnd door objectieve criteria : de beoordeling van het niveau van het effect van de overwogen activiteit op het leefmilieu (artikelen 6, § 2, en 16, tweede lid), de mogelijkheid om alle relevante informatie te vragen (artikel 6, § 1, tweede lid), het vaststellen van de geldigheidsduur van de vergunning (artikel 8, eerste lid) en de mogelijkheid om bijkomende verplichtingen op te leggen zolang de vergunning geldig is (artikelen 8, eerste lid, en 16, tweede lid), de injunctiebevoegdheid in geval van niet-naleving van de voorwaarden van de vergunning, de intrekking van rechtswege van de vergunning bij niet-naleving van de injuncties van de minister en de mogelijkheid om nuttige maatregelen aan te nemen (artikel 17). De machtiging aan de Koning bij artikel 8, derde lid, van de wet van 21 juli 2017 wordt overigens niet voldoende nauwkeurig omschreven. De ordeterminen bepaald in artikel 7 van de wet van 21 juli 2017 inzake de afgifte van vergunningen geven ten slotte aanleiding tot rechtsonzekerheid. Er is in geen enkele sanctie, noch in enig dienstig beroep voorzien bij niet-afgifte van de vergunning binnen de wettelijk bepaalde termijn. De expedities op Antarctica die een aanzienlijke inzet van mensen en van financiële middelen vergen en die afhankelijk zijn van precieze termijnen die worden gedictieerd door het ritme van de seizoenen, kunnen zich echter niet schikken in de rechtsonzekerheid die uit ordeterminen voortvloeit.

A.6.2. De Ministerraad voert aan dat het vijfde middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel, aangezien dat beginsel niet wordt beoogd in het opschrift van het middel. Hij is van mening dat de machtigingen waarin de bestreden bepalingen voorzien voldoende nauwkeurig zijn omschreven en dat zij betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen door de wetgever zijn vastgesteld. Wat artikel 6 van de wet van 21 juli 2017 betreft, doet de Ministerraad gelden dat het verkeer zou zijn de wetgever ertoe te verplichten alle elementen op te lijsten die mogelijk niet vermeld zijn in het dossier van een vergunningsaanvraag maar die noodzakelijk zouden zijn voor een correcte analyse van de aanvraag. Het is overigens logisch dat aan de minister de zorg wordt toevertrouwd om het effect van de voorgenomen activiteit op het leefmilieu te beoordelen, daar hij belast is met het analyseren van de vergunningsaanvragen. Wat artikel 8, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 betreft, kan niet van de wetgever worden geëist dat hij een geldigheidsduur voor de vergunning vastlegt, aangezien die afhangt van de duur van de voorgenomen activiteit, die kan variëren. Wat artikel 17 van de wet van 21 juli 2017 betreft, is de wetgever niet verplicht te voorzien in een interne beroepsprocedure om de onpartijdigheid van de minister te waarborgen, aangezien beroepen kunnen worden ingesteld tegen een eventuele ongunstige beslissing van de minister. Wat ten slotte artikel 8, derde lid, van de wet van 21 juli 2017 betreft, hebben de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheden enkel betrekking op bijkomende elementen.

A.6.3. De verzoekende partij antwoordt dat het middel ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel, daar zij een schending aanvoert van de beginselen van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en duidelijkheid, die elk een van de onderdelen vormen van het ruimere beginsel van de wettigheid. Zij voegt eraan toe dat artikel 6, § 2, van de wet van 21 juli 2017 geen enkele referentiemaatregel vastlegt, noch enig concreet criterium of objectief element die als richtsnoer kunnen dienen voor de minister bij zijn beoordeling van de soorten effecten die door de vergunningsplichtige activiteit worden teweeggebracht. Overigens, aangezien artikel 6, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juli 2017 de vergunningsaanvrager niet toelaat vooraf de voor de behandeling van zijn aanvraag relevante documenten of informatie te bepalen, plaatst de procedure de vergunningsaanvrager in een preciaire situatie die hem niet behoedt voor eventueel misbruik of vertragingmechanismen vanwege de minister. Bovendien ontslaat het bestaan van eventuele externe beroepen tegen de maatregelen bepaald in artikel 17 van de wet van 21 juli 2017 de wetgever niet van de verplichting om een procedure op tegenspraak vast te leggen die het mogelijk maakt de betrokkene vooraf te horen, aangezien die maatregelen administratieve sancties zijn met een bestraffend karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.6.4. De Ministerraad repliceert dat het wettigheidsbeginsel verschillend is van het rechtszekerheidsbeginsel, dat de beginselen van voorzienbaarheid en duidelijkheid zou omvatten, zodat die beginselen niet identiek zijn. Hij voegt eraan toe dat artikel 17, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juli 2017 de verantwoordelijke voor de activiteit de mogelijkheid biedt om zijn opmerkingen met betrekking tot de ten laste gelede inbreuk te doen gelden, zodat de rechten van de verdediging in acht worden genomen.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden wet*

B.1. De wet van 21 juli 2017 « betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België » (hierna : de wet van 21 juli 2017) heeft onder meer tot doel uitvoering te geven aan het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III, IV, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991, en Bijlage V, gedaan te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991 (hierna : het Protocol).

Dat Protocol werd goedgekeurd bij het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 14 maart 1994 « houdende goedkeuring van het protocol betreffende milieubescherming bij het verdrag inzake Antarctica, appendix, bijlagen I, II, III, IV en V, gesloten te Madrid op 4 oktober 1991 », bij de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 8 september 1994 « houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, Aanhangsel, Bijlagen I, II, III, IV en V, opgemaakt te Madrid op 4 oktober 1991 », bij het decreet van het Waalse Gewest van 23 maart 1995 « houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, van het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III, IV en V ervan, gedaan te Madrid op 4 oktober 1991 », bij het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 maart 1995 « houdende toestemming in het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, in zijn aanhangsel en bijlagen I, II, III, IV en V, opgemaakt te Madrid op 4 oktober 1991 », bij de wet van 19 mei 1995 « houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, Aanhangsel, Bijlagen I, II, III, IV en V, opgemaakt te Madrid op 4 oktober 1991 » en bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 december 1995 « houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, en van het aanhangsel en de bijlagen I, II, III, IV en V, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991 ». Het Protocol is een aanvulling van het Verdrag inzake Antarctica, ondertekend te Washington op 1 december 1959, dat werd goedgekeurd bij een wet van 12 juli 1960 (hierna : het Verdrag inzake Antarctica).

De wet van 21 juli 2017 strekt ertoe « een coherent en volledig juridisch kader [uit te werken] voor alle activiteiten onderworpen aan toestemmingen/vergunningen van het Belgisch recht », « het statuut van de uitgevoerde activiteiten in Antarctica onder het Belgisch recht » te verduidelijken (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 3) en bij te dragen tot de alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen alsook tot de instandhouding van Antarctica als natuureservaat, ten dienste van de vrede en de wetenschap (artikel 2, tweede lid).

Bij de wet van 21 juli 2017 wordt de wet van 7 april 2005 « houdende uitvoering van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III en IV, ondertekend te Madrid, op 4 oktober 1991, en Bijlage V, aangenomen te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991 » (hierna : de wet van 7 april 2005) opgeheven en vervangen. Zij herneemt een aantal bepalingen van de wet van 7 april 2005, al dan niet aangepast (artikelen 1 tot 14, § 1, 16 en 26 van de wet van 21 juli 2017). Zij voert daarnaast nieuwe bepalingen in, met name betreffende de bevoegdheid van de minister tot substitutie in geval van een milieubedreigende noodsituatie (artikel 14, § 2), de aansprakelijkheid (artikel 15), het toezicht, de controle en de toegang tot informatie (artikelen 17 en 18), de infrastructuur, uitrusting en voertuigen op Antarctica (artikelen 19 tot 22), de gerechtelijke en administratieve autoriteit en de vaststelling van inbreuken (artikelen 23 en 24) en de administratieve sancties (artikel 25). Die nieuwe bepalingen hebben tot doel « lacunes en leemtes [weg te werken] waardoor kan worden ingespeeld op nieuwe situaties of thematieken, in het bijzonder de kwesties betreffende de activiteiten verricht onder het Belgische rechtsgebied » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 4).

De wet van 21 juli 2017 is in werking getreden op 28 juli 2017 (artikel 28, § 1). Zij is van toepassing « op de bestaande infrastructuur en voertuigen die momenteel gebouwd of geassembleerd worden op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan » (artikel 28, § 2). Onder « infrastructuur » dient te worden begrepen « elke vaste of mobiele installatie, gebouwd of geplaatst op de grond of op [de] ijsplaat voor de opvang van personen, de opslag van goederen of waar activiteiten kunnen worden verricht » (artikel 3, 10°). De Zuidpoolbasis « Princess Elisabeth » is een infrastructuur in de zin van die bepaling (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 54; DOC 54-2276/004, pp. 16-19).

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij om reden dat zij niet aantoonde dat de wet van 21 juli 2017 haar rechtstreeks kan raken. Hij voert daarnaast aan dat de verzoekende partij geen belang erbij heeft kritiek te uiten op de bepalingen van de wet van 21 juli 2017 die reeds waren opgenomen in de wet van 7 april 2005. De verzoekende partij zou evenmin belang hebben bij het eerste middel, aangezien zij de bevoegdheid van de federale overheid niet heeft betwist toen die de wet van 7 april 2005 aannam.

B.3. « De Internationale Pool Stichting » (in het Engels, *The International Polar Foundation* - hierna : IPF) staaft haar belang met verwijzing naar haar hoedanigheid van initiatiefnemer, ontwerper en operator van de Belgische Staat voor de Zuidpoolbasis « Princess Elisabeth ».

B.4.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de IPF actief is op Antarctica, waar zij expedities onderneemt (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/004, pp. 19-20), en dat zij rechtstreeks wordt beoogd door de in de wet bepaalde vergunnings- en registratieplichten (*ibid.*, pp. 16 tot 21). De verzoekende partij doet bijgevolg van het vereiste belang blijken.

B.4.3. De omstandigheid dat sommige bestreden bepalingen een draagwijdte hebben die soortgelijk is aan die van de wet van 7 mei 2005 heeft niet tot gevolg dat het beroep niet ontvankelijk is. Door de bestreden bepalingen aan te nemen heeft de wetgever immers opnieuw gelegifereerd.

De omstandigheid dat, bij een vernietiging, de wet van 7 mei 2005 opnieuw toepasselijk zou zijn, heeft geen weerslag op het belang bij het beroep.

Het gegeven dat de verzoekende partij geen beroep heeft ingesteld tegen die wet, is evenmin van dien aard haar het belang bij haar beroep te ontnemen.

B.4.4. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.

#### *Ten aanzien van de omvang van het beroep*

B.5.1. Het Hof dient de omvang van het beroep tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van het verzoekschrift.

Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen die niet worden bestreden maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd.

B.5.2. Uit het verzoekschrift blijkt dat de grieven alleen gericht zijn tegen de volgende bepalingen van de wet van 21 juli 2017 :

- de artikelen 3, 4<sup>o</sup>, 5, § 1, en 26, wat betreft de vergunningsplicht bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017 en de strafsancties die gekoppeld zijn aan een niet-inachtneming van de voorwaarden van die vergunning (tweede middel);

- artikel 23, wat betreft de personen die ertoe gemachtigd zijn om inbreuken op de wet van 21 juli 2017 vast te stellen (derde middel);

- artikel 14, § 2, vierde lid, en de artikelen 15, 25 en 26, wat de cumulatie van burgerrechtelijke, administratieve en strafrechtelijke sancties betreft (vierde middel);

- de artikelen 6 tot 8, 16 en 17, wat betreft de voorwaarden voor de toekenning, intrekking en controle van de vergunning bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017 (vijfde middel).

Daarnaast betwist de verzoekende partij de bevoegdheid van de federale overheid om de wet van 21 juli 2017 aan te nemen (eerste middel).

B.5.3. Het beroep tot vernietiging is bijgevolg slechts in die mate ontvankelijk.

*Ten gronde*

B.6. De bestreden bepalingen en de bepalingen die onlosmakelijk ermee verbonden zijn, luiden :

« TITEL 1. — *Algemene bepalingen*

HOOFDSTUK 1. — *Inleidende bepalingen*

[...]

Art. 2. Deze wet heeft als doel de bepalingen van de internationale verdragen waarbij België partij is en die betrekking hebben op Antarctica, de bescherming van het Antarctisch milieu en de begeleiding van de activiteiten die daar worden uitgevoerd, in Belgisch recht uit te voeren.

Zij draagt bij tot de alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen alsook tot de instandhouding van Antarctica als natuureservaat, ten dienste van de vrede en de wetenschap.

HOOFDSTUK 2. — *Definities*

Art. 3. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° ‘ Verdrag inzake Antarctica ’ : het Verdrag inzake Antarctica, ondertekend te Washington op 1 december 1959 en in werking getreden voor België op 23 juni 1961;

2° ‘ gebied van het Verdrag inzake Antarctica ’ : het gebied waarop de bepalingen van het Verdrag inzake Antarctica overeenkomstig artikel VI van toepassing zijn;

3° ‘ Protocol ’ : Het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III, IV, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991 en Bijlage V, gedaan te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991, en in werking getreden voor België op 14 januari 1998;

4° ‘ activiteit ’ : elke menselijke activiteit verricht in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, ongeacht het doeleinde of de aard ervan, of die nu ondernomen wordt door personen die aanwezig zijn op de plaats van de activiteit dan wel op afstand aangestuurd wordt;

5° ‘ de verantwoordelijke voor de activiteit ’ : elke natuurlijke of rechtspersoon die het gezag heeft over de verwezenlijking van de voornaamste handelingen en operaties die een activiteit vormen;

6° ‘ milieueffectrapportage ’ : de verschillende milieueffectevaluaties, zowel eerste als uitgebreide, bedoeld in Bijlage I bij het Protocol;

[...]

9° ‘ milieubedreigende noodsituatie ’ : elk door een ongeval veroorzaakt voorval dat leidt tot of onmiddellijk dreigt te leiden tot aanmerkelijke en schadelijke gevolgen voor het Antarctisch milieu of de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen;

10° ‘infrastructuur’, elke vaste of mobiele installatie, gebouwd of geplaatst op de grond of op [de] ijsplaat voor de opvang van personen, de opslag van goederen of waar activiteiten kunnen worden verricht;

11° ‘voertuig’, elk mechanisch vervoermiddel waarmee personen of goederen kunnen worden vervoerd, met uitzondering van zeeschepen en luchtvaartuigen, zoals gedefinieerd in artikel 1, tweede lid, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart;

12° ‘constructie’: elke assemblage van elementen, materialen of onderdelen, met het oog op het optrekken van een infrastructuur of de vervaardiging van een voertuig;

13° ‘plaatsing’: elk invoeren, neerzetten, ontvangen, stationeren of ter beschikking stellen van een infrastructuur of een voertuig;

14° ‘minister’: het lid van de regering dat bevoegd is voor Leefmilieu;

[...]

## TITEL 2. — *Bescherming van het milieu*

### HOOFDSTUK 1. — *Verbod van activiteiten betreffende minerale rijkdommen*

Art. 4. § 1. Elke activiteit die de prospectie, de exploratie of de ontginning van minerale rijkdommen tot doel heeft is verboden.

§ 2. Het in § 1 bedoelde verbod is eveneens van toepassing op activiteiten die worden uitgevoerd door natuurlijke personen van Belgische nationaliteit of rechtspersonen volgens Belgisch recht, inclusief wanneer deze activiteiten onrechtstreeks worden verwezenlijkt door toedoen van een rechtspersoon volgens buitenlands recht waarin zij belangen hebben of waarmee ze bij overeenkomst verbonden zijn.

§ 3. Het in § 1 bedoelde verbod is niet van toepassing op wetenschappelijk onderzoek dat overeenkomstig hoofdstuk 2 werd toegestaan.

### HOOFDSTUK 2. — *Vergunningen*

#### *Afdeling 1. — Beginselen en procedure*

Art. 5. § 1. Elke activiteit

(a) hetzij die wordt georganiseerd in België of vanuit België,

(b) hetzij die wordt uitgevoerd in of aan boord van of door middel van een infrastructuur of een voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een activiteit bedoeld onder punt (a),

maakt het voorwerp uit van een voorafgaande schriftelijke vergunning.



De aanvraag wordt schriftelijk ingediend bij de minister door de verantwoordelijke voor de activiteit.

§ 2. Elke wijziging van een in dit artikel bedoelde activiteit maakt het voorwerp van een nieuwe vergunning uit.

§ 3. Wanneer meerdere natuurlijke of rechtspersonen, gezamenlijk een activiteit wensen te plannen, kan een vergunning hiervoor worden afgegeven aan de door deze personen aangewezen verantwoordelijke.

§ 4. De minister kan, na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Wetenschapsbeleid, beslissen dat voor een in § 1 bedoelde activiteit geen vergunning vereist is indien en voor zover de activiteit door een ander Verdragsluitende Partij bij het Protocol werd toegestaan en met name wetenschappelijke activiteiten voortvloeiende uit samenwerkingsverbanden die in het kader van gouvernementele onderzoeksprogramma's werden aangegaan.

Art. 6. § 1. De verantwoordelijke voor de activiteit staft zijn vergunningsaanvraag met een beschrijving van alle voorgenomen activiteiten en licht de aard, het doel en de duur ervan toe, en kleedt toereikend met redenen om of deze activiteiten een mogelijke impact hebben op het milieu in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica en op de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen.

In het kader van de vergunningsaanvraag, kan de minister om alle andere relevante informatie dan de informatie die wordt megedeeld door de verantwoordelijke voor de activiteit, onder meer wat betreft de aard, de wijze of het doel van de activiteit, vragen.

§ 2. Uitgaande van de krachtens § 1 verstrekte gegevens en voor zover deze toereikend zijn, bepaalt de minister, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, of het effect dat de activiteit kan hebben voor het milieu in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica en voor de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen :

- (1) minder dan een gering of tijdelijk effect is;
- (2) een gering of tijdelijk effect is; of
- (3) meer dan een gering of tijdelijk effect is.

§ 3. Na de minister van Buitenlandse Zaken ervan in kennis te hebben gesteld, deelt de minister zijn beslissing mee aan de aanvrager van de vergunning en geeft hij aan welke werkwijze in voorkomend geval moet worden gevolgd.

Art. 7. § 1. Wanneer de impact van de activiteiten als minder dan gering of tijdelijk wordt beschouwd, conform artikel 6, § 2, geeft de minister de vergunning binnen een termijn van 60 dagen vanaf de indiening van de vergunningsaanvraag af.

§ 2. Wanneer de impact als gering of tijdelijk, of als meer dan gering of tijdelijk wordt beschouwd, licht de minister de aanvrager in over de noodzaak om een milieueffectrapportage door te voeren en om hem deze te bezorgen.

Uitgaande van deze evaluatie en na eventuele consultatie van de minister van Buitenlandse Zaken en, desgevallend, van de andere betrokken leden van de regering, beslist de minister of de vergunning wordt afgegeven.

De beslissing van de minister vindt plaats binnen een termijn 120 dagen, vanaf de mededeling door de aanvrager van de in het eerste lid bedoelde milieueffectrapportage.

Art. 8. Aan de vergunning kunnen verplichtingen en voorwaarden worden verbonden. De geldigheidsduur is nauwkeurig vastgesteld. Zolang de vergunning geldig is, kunnen bijkomende verplichtingen worden opgelegd.

De vergunning kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken, conform artikel 16, tweede lid.

De Koning bepaalt bijkomende voorwaarden voor de afgifte van de vergunning en legt bijkomende voorschriften vast voor de indiening en het onderzoek van de vergunningsaanvragen.

Art. 9. In afwijking van artikel 5, § 1, is er geen vergunning vereist voor noodgevallen in de zin van artikel 7 van Bijlage I bij het Protocol waarvoor een activiteit is vereist die onverwijld dient te worden ondernomen.

[...]

#### *Afdeling 6. — Milieubedreigende noodsituatie*

Art. 14. § 1. De verantwoordelijke voor de activiteit onderneemt onmiddellijk snelle doeltreffende bestrijdingsacties in een milieubedreigende noodsituatie die het gevolg is van zijn activiteiten.

Hij brengt de persoon die door de minister krachtens artikel 23, § 2, is aangewezen onverwijld hiervan op de hoogte.

§ 2. Indien de verantwoordelijke voor de activiteit geen in § 1 bedoelde acties onderneemt, kan de minister alle acties en maatregelen ondernemen die hij zinvol acht als reactie op deze milieubedreigende noodsituatie, onder meer door injunctie aan de verantwoordelijke voor de activiteit.

Voor zover dit deze acties niet bemoeilijkt, worden deze acties in overleg met de verantwoordelijke voor de gebrekkige activiteit genomen.

Zolang de voor het leefmilieu kritieke situatie duurt, is [...] de verantwoordelijke voor de activiteit gehouden aan een totale en betrouwbare informatieplicht ten aanzien van de minister.

De verantwoordelijke voor de activiteit draagt bovendien de reële kosten van de acties die door de minister genomen zijn.

### *Afdeling 7. — Aansprakelijkheid*

Art. 15. § 1. Niettegenstaande de terugbetaling van de in artikel 14, § 2, vierde lid, bedoelde kosten dient de verantwoordelijke voor de activiteit, indien er schade, waarvoor de Staat verantwoordelijk wordt gehouden, voortvloeit uit een activiteit die conform deze wet en de vergunning die door de minister is afgeleverd, wordt uitgevoerd, de Staat te vergoeden voor de kosten en de herstellingskosten voor deze schade.

§ 2. De Koning kan, volgens de nadere regels en de voorwaarden die Hij bepaalt, het bedrag van de vergoeding beperken die aan de Staat verschuldigd is door de verantwoordelijke voor de activiteit, uitgezonderd de in artikel 14, § 2, vierde lid, bedoelde kosten.

De minister kan eveneens aan de verantwoordelijke voor de activiteit een verzekering bij een derde of elke andere gepaste financiële waarborg opleggen teneinde het risico te dekken dat verbonden is aan de vergoeding of de terugbetaling van de in artikel 14, § 2, vierde lid, bedoelde kosten.

### *HOOFDSTUK 3. — Toezicht, controle en toegang tot informatie*

Art. 16. De minister waakt over de naleving van de bepalingen van deze wet en de inachtneming van de voorwaarden vermeld op de afgegeven vergunningen. Hij toetst de milieueffecten van de toegestane activiteiten aan de bepalingen van deze wet. Hiertoe deelt de houder van de vergunning hem uit eigen beweging alle relevante informatie mee.

De minister bepaalt in welke mate de uitgevoerde activiteiten en de effecten of de impact ervan op het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, op het Antarctisch milieu en op haar ecosystemen, verenigbaar zijn met de internationale verplichtingen van België en met de toepasbare wetten en reglementen. Desgevallend, legt de minister verplichtingen en voorwaarden op die een aanvulling vormen op deze die in de vergunning zijn opgenomen of schorst, of trekt hij de vergunning in.

Art. 17. § 1. Wanneer blijkt dat een activiteit die het voorwerp van een vergunning uitmaakt, niet wordt uitgevoerd conform de in deze vergunning bepaalde voorwaarden, verwittigt de minister de verantwoordelijke voor de betrokken activiteit en gelast hij hem om zich in regel te stellen met de voorwaarden die in de vergunning voorzien zijn, en dit binnen de door de minister vastgestelde termijn.

De verantwoordelijke voor de activiteit of de vertegenwoordiger die hij hiervoor aanwijst, kan, binnen de in het eerste lid bedoelde termijn, zijn opmerkingen doen gelden bij de minister die zijn injuncties kan intrekken.

Indien de verantwoordelijke voor de activiteit niet voldoet aan de injuncties van de minister binnen de vastgestelde termijn, wordt de vergunning van rechtswege ingetrokken.

Eenzelfde activiteit kan niet het voorwerp uitmaken van meer dan één schriftelijke waarschuwing krachtens het eerste lid.

§ 2. Wanneer blijkt dat een activiteit die het voorwerp van een vergunning uitmaakt, risico's en/of een negatieve impact op het milieu in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica of op de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen, heeft, neemt de minister de nuttige maatregelen om deze risico's te beperken of/en deze effecten tegen te gaan. Deze maatregelen kunnen onder meer erin bestaan de voorwaarden te wijzigen die in de vergunning opgenomen zijn, de vergunning te schorsen of in te trekken.

§ 3. Wanneer blijkt dat een in artikel 5, § 1, eerste lid, bedoelde activiteit zonder vergunning wordt uitgevoerd of in overtreding is met de voorschriften van de toegekende vergunning, neemt de minister de nuttige maatregelen teneinde de betrokken activiteiten te doen stopzetten en dient hij een klacht in bij de bevoegde Procureur des Konings.

§ 4. De bepalingen van dit artikel doen geen afbreuk aan de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 6.

[...]

### TITEL 3. — *Infrastructuren, uitrusting en voertuigen in Antarctica*

#### HOOFDSTUK 1. — *Algemene bepalingen*

Art. 19. Deze wet doet geen afbreuk aan de intergouvernementele akkoorden betreffende de bouw, de plaatsing, de werking, het onderhoud of het gebruik van infrastructuur of voertuigen op Antarctica.

Art. 20. Elke infrastructuur en elk voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een in artikel 5, § 1, eerste lid, (a), bedoelde activiteit wordt geregistreerd overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 2.

Art. 21. Elke overeenkomstig deze wet geregistreerde infrastructuur en voertuig is, te dateren vanaf de inwerkingtreding van de registratie ervan, onderworpen aan de Belgische wetgeving.

#### HOOFDSTUK 2. — *Nationaal register van de infrastructuren en voertuigen op Antarctica*

Art. 22. § 1. Er wordt een nationaal register opgemaakt van de infrastructuren en voertuigen op Antarctica. Dat register bevat de geregistreerde infrastructuren en voertuigen als bedoeld in artikel 20.

[...]

## TITEL 4. — *Slotbepalingen*

### HOOFDSTUK 1. — *Gerechtelijke en administratieve autoriteit en vaststelling van inbreuken*

Art. 23. § 1. Wanneer een inbreuk op deze wet of welke andere van toepassing zijnde wet vastgesteld wordt door de verantwoordelijke voor de activiteiten of iedere andere persoon, brengt deze persoon daarover onmiddellijk of uiterlijk na zijn terugkeer in België, verslag uit bij de procureur des Konings van het overeenkomstig artikel 24, § 2, vastgelegde gerechtelijk arrondissement.

§ 2. Elke vaststelling door Belgische of buitenlandse personen van een inbreuk, anders dan die als bedoeld in § 1, op de bepalingen van deze wet en die begaan zijn in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, wordt zo snel mogelijk ter kennis gebracht van een speciaal daartoe door de minister aangewezen persoon.

De inbreuk kan door elke bevoegde overheid van een Staat, adviserende partij bij het Verdrag inzake Antarctica, of door zijn vertegenwoordiger, worden vastgesteld. Het verslag dat door deze overheid wordt opgesteld, geldt als proces-verbaal.

Art. 24. § 1. Onverminderd artikel 23, valt elke officiële handeling en elk geschil betreffende :

*a)* een infrastructuur of een voertuig bedoeld in artikel 21, of

*b)* een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, (b), onder de bevoegdheid van de ministeriële ambtenaren en de Belgische hoven en rechtbanken.

§ 2. Om de territoriale bevoegdheid vast te leggen die van toepassing is op de in § 1 bedoelde handelingen en geschillen, worden de infrastructuren en voertuigen waarop die handelingen en geschillen betrekking hebben, geacht te zijn gesitueerd op de zetel van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu of van iedere overheid die de vervanger daarvan zou zijn voor de uitoefening van de federale bevoegdheden op het gebied van leefmilieu.

### HOOFDSTUK 2. — *Sancties*

#### *Afdeling 1. — Administratieve sancties*

Art. 25. § 1. In het geval bedoeld in artikel 14, § 2, eerste lid, wanneer de verantwoordelijke voor de activiteit niet de vereiste doeltreffende en nuttige maatregelen heeft genomen teneinde de situatie te verhelpen of zich niet in regel heeft gesteld met de injuncties van de minister, kan laatstgenoemde na onderzoek en een hoorzitting van de verantwoordelijke voor de activiteit, het recht van deze persoon om een vergunningsaanvraag in te dienen voor een maximale duur van vijf jaar opschorten volgend op de periode tijdens dewelke de minister de verantwoordelijke voor de activiteit van zijn beslissing in kennis stelt.

§ 2. In het geval bedoeld in artikel 17, § 1, derde lid, waarbij de verantwoordelijke voor de activiteit zich niet in regel stelt met de injuncties van de minister en behalve wanneer deze instructies worden ingetrokken, kan de minister, na onderzoek en een hoorzitting van de verantwoordelijke voor de activiteit, het recht van deze persoon om een vergunningsaanvraag in te dienen voor een maximale duur van vijf jaar opschorten volgend op de periode tijdens dewelke de minister de verantwoordelijke voor de activiteit van zijn beslissing in kennis stelt.

§ 3. In het geval bedoeld in artikel 17, § 3, mag de verantwoordelijke voor de activiteit geen vergunningsaanvraag meer indienen tijdens de zeven jaar volgend op de periode tijdens dewelke een einde is gesteld aan de desbetreffende activiteit.

Behoudens met redenen omklede afwijking door de minister, is het eerste lid ook van toepassing op elke persoon die activiteiten, die opgenomen zijn in de wet van een Staat die partij is bij het Protocol, zonder een vergunning of zonder elke andere geldige toestemming van deze Staat [heeft] ondernomen of uitgevoerd.

§ 4. Ingeval de gegevens of inlichtingen meegedeeld door de verantwoordelijke voor de activiteit uit hoofde van artikel 22, § 2, vierde, vijfde of zesde lid, onjuist of wezenlijk onvolledig zijn, kan de minister, na onderzoek en een hoorzitting van de verantwoordelijke voor de activiteit, het recht van deze persoon om een vergunningsaanvraag in te dienen voor een maximale duur van vijf jaar opschorten volgend op de periode tijdens dewelke de minister de verantwoordelijke voor de activiteit van zijn beslissing in kennis stelt.

## *Afdeling 2. — Strafsancties*

Art. 26. § 1. Is strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en een boete gaande van 25 000 tot 250 000 euro, of met één van deze straffen alleen, de schending van het in artikel 4, §§ 1 en 2, bedoelde verbod.

§ 2. Is strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en een boete gaande van 250 tot 25 000 euro of met één van deze straffen alleen, de uitvoering van activiteiten zonder vergunning of die in overtreding zijn met de voorschriften van de door de minister afgeleverde vergunning, bedoeld in artikel 17, § 3.

§ 3. Is strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en een boete gaande van 25 tot 2 500 euro, of met één van deze straffen alleen, het feit dat men zich niet in regel stelt met de injuncties van de minister, bedoeld in artikel 14, § 2, eerste lid, of in artikel 17, § 1, derde lid.

§ 4. Is strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en een boete gaande van 25 tot 2 500 euro, of met één van deze straffen alleen, het feit dat men niet de vereiste doeltreffende en nuttige maatregelen heeft genomen om de situatie te verhelpen, bedoeld in artikel 14, § 2, eerste lid.

§ 5. Is strafbaar met een boete gaande van 25 tot 2 500 euro, het niet-meedelen, door de verantwoordelijke voor de activiteit, van de gegevens en inlichtingen vereist met toepassing van artikel 22, § 2, vijfde lid, aan de beheerder van het register, en het niet-meedelen, door de eigenaar van het goed, van de gegevens en inlichtingen vereist met toepassing van artikel 22, § 2, zesde lid.

§ 6. De vaststelling van de inbreuken bedoeld in respectievelijk §§ 3 en 4 is onderworpen aan de conclusies van de onderzoeken bedoeld in respectievelijk §§ 2 en 1 van artikel 25.

### *Afdeling 3. — Diverse en overgangsbepalingen*

Art. 27. De wet van 7 april 2005 houdende uitvoering van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III en IV, ondertekend te Madrid, op 4 oktober 1991, en Bijlage V, aangenomen te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991 wordt opgeheven.

Art. 28. § 1. Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

§ 2. Deze wet is van toepassing op de bestaande infrastructuren en voertuigen die momenteel gebouwd of geassembleerd worden op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan ».

B.7. Het onderzoek van de overeenstemming van een wetskrachtige bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in de regel dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en met de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan.

### *Wat het eerste middel betreft*

B.8. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 39 en 134 van de Grondwet en van de bevoegdheidverdelende regels, met name van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De wet van 21 juli 2017 zou afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu, die wordt beoogd in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voorts zou de aanneming van de wet van 21 juli 2017 zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord werd gesloten en zonder voorafgaand overleg met de gemeenschappen en de gewesten, strijdig zijn met artikel 6*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.9. In zoverre de verzoekende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat de aanneming van de wet van 21 juli 2017 zonder voorafgaand overleg met de gemeenschappen en de gewesten het beginsel van de federale loyauteit, zoals gewaarborgd bij artikel 143, § 1, van de Grondwet, schendt, voert zij een nieuw middel aan dat bijgevolg niet ontvankelijk is.

B.10. De wet van 21 juli 2017 heeft betrekking op de uitvoering, in het Belgische recht, van de bepalingen van de internationale verdragen waarbij België partij is en die betrekking hebben op Antarctica, de bescherming van het Antarctisch milieu en de begeleiding van de activiteiten die daar worden uitgevoerd (artikel 2, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017). Zij heeft tot doel bij te dragen tot een alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen, alsook tot de instandhouding van Antarctica als natuurreserveaat, ten dienste van de vrede en de wetenschap (artikel 2, tweede lid, van de wet van 21 juli 2017), overeenkomstig artikel 2 van het Protocol.

B.11.1. Titel 1 van de wet van 21 juli 2017 definieert de doelstelling van de wet (artikel 2) en bevat een reeks definities van begrippen die voor de toepassing van de wet relevant zijn (artikel 3).

B.11.2. Titel 2 heeft betrekking op de bescherming van het milieu (artikelen 4 tot 18) en bevat in de eerste plaats een verbod voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen op Antarctica (artikel 4). Voorts worden bepaalde activiteiten in het gebied van Antarctica aan een vergunning onderworpen (artikelen 5 tot 9). Een « activiteit » wordt in artikel 3, 4<sup>o</sup>, van de wet omschreven als volgt :

« Elke menselijke activiteit verricht in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, ongeacht het doeleinde of de aard ervan, of die nu ondernomen wordt door personen die aanwezig zijn op de plaats van de activiteit dan wel op afstand aangestuurd wordt ».

Volgens artikel 5 dient een dergelijke activiteit het voorwerp uit te maken van een voorafgaande vergunning, wanneer zij a) hetzij wordt georganiseerd in of vanuit België, b) hetzij wordt uitgevoerd in of aan boord van of door middel van een infrastructuur of een voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een activiteit bedoeld onder punt a). De artikelen 6 tot 9 bepalen de verplichtingen van de verantwoordelijke voor de activiteit in het kader van de vergunningsprocedure.



De overige bepalingen van titel 2 hebben betrekking op andere aspecten van de bescherming van het milieu op Antarctica, namelijk de instandhouding van de fauna en de flora (artikel 10), de afvalverwijdering en het afvalbeheer (artikel 11), de voorkoming van mariene verontreiniging (artikel 12), de toegang tot speciaal beschermde gebieden (artikel 13), het optreden bij een milieubedreigende noodsituatie (artikel 14) en de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke voor de activiteiten op Antarctica (artikel 15).

B.11.3. Titel 3 heeft betrekking op de infrastructuur, uitrusting en voertuigen op Antarctica. Die titel onderwerpt die aan een registratieplicht, voorziet in de oprichting van een nationaal register en legt in dat verband bepaalde verplichtingen op aan de verantwoordelijke voor activiteiten op Antarctica.

B.11.4. Titel 4 ten slotte regelt hoofdzakelijk de sancties die verbonden zijn aan de niet-naleving van de verplichtingen die worden opgelegd in de eraan voorafgaande titels 2 en 3.

B.12. Volgens de verzoekende partij zou de wet van 21 juli 2017 afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu en aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten inzake wetenschappelijk onderzoek.

B.13.1. Artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt, wat de bevoegdheden van de gewesten betreft :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

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;

[...] ».

B.13.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.13.3. Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1<sup>o</sup> van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging en aantasting, te regelen.

B.14.1. Het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica bevat bepalingen waarvoor in de interne rechtsorde zowel de federale overheid als de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn, en moet derhalve worden beschouwd als een « gemengd verdrag », dat is goedgekeurd zoals is vermeld in B.1.

B.14.2. In zoverre de wet van 21 juli 2017 betrekking heeft op de bescherming van het milieu op Antarctica en de daarvan afhangende en daarmee samenhangende ecosystemen raakt zij onder meer aan de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, het afvalstoffenbeleid en het natuurbehoud.

B.15. Bij de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek op Antarctica moeten de bepalingen van de wet van 21 juli 2017, die de voorwaarden bepalen inzake de bescherming van het leefmilieu en de natuur, in acht worden genomen. De wet van 21 juli 2017 regelt als zodanig evenwel niet het wetenschappelijk onderzoek in de zin van artikel 6*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In zoverre het eerste middel is afgeleid uit de schending van de voormelde bepaling is het niet gegrond.

B.16.1. Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet vloeit voort dat de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, « voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn ». Uit die grondwetsbepaling blijkt dat de Grondwetgever heeft gewild dat de materiële bevoegdheidsverdeling bepalend is voor de bevoegdheid van de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen op internationaal vlak (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-16/1°, p. 1).

B.16.2. Artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de instemming met een verdrag door het bevoegde parlement wordt gegeven in een aangelegenheid waarvoor het bevoegd is.

B.16.3. Bij de uitoefening van hun materiële bevoegdheden in het interne recht zijn de gewesten evenwel gehouden tot naleving van de artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

De gemeenschappen zijn gehouden tot naleving van de territoriale bevoegdheidsregels die zijn vervat in de artikelen 127 tot en met 130 van de Grondwet.

Die bepalingen hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere norm die een gewestwetgever of een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door een enkele wetgever wordt geregeld.

Bij de uitvoering in het interne recht van de internationale verdragen waarbij zij partij zijn, dienen de gewesten en de gemeenschappen bijgevolg de bovenvermelde territoriale bevoegdheidsverdeling in acht te nemen.

B.17.1. De wet van 21 juli 2017 heeft betrekking op de bescherming van het Antarcticagebied. Bepaalde activiteiten die in dat gebied uitgevoerd worden, zijn verboden of aan een vergunningsplicht onderworpen en kunnen worden gesanctioneerd (titels 2 en 4). Tevens wordt een registratieverplichting opgelegd voor alle infrastructuren, uitrusting en voertuigen op Antarctica, waarvan de niet-naleving eveneens kan worden gesanctioneerd (titels 3 en 4).

B.17.2. Daar niet blijkt dat voor een dergelijke regeling een lokalisatiecriterium voorhanden is dat de regeling op pertinente wijze binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van een bepaald gewest of van een bepaalde gemeenschap situeert, behoort zij op zich tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid (zie in die zin, Raad van State, afdeling wetgeving, advies nr. 28.043/VR/3, *Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-1332/001, p. 24).

B.17.3. Zoals is vermeld in B.14.1, is het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica een gemengd verdrag. De federale overheid heeft daar rekening mee te houden bij haar bevoegdheidsuitoefening, die in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit.

B.17.4. Te dezen blijkt niet dat de federale wetgever met de wet van 21 juli 2017 het voor de gemeenschappen of gewesten onmogelijk of overdreven moeilijk heeft gemaakt om de hun toevertrouwde bevoegdheid uit te oefenen.

B.18. Het eerste middel is bijgevolg niet gegrond.

*Wat het tweede middel betreft*

B.19. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 3, 4<sup>o</sup>, 5, § 1, en 26 van de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 10 tot 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag inzake Antarctica, meer bepaald artikel VIII ervan, met bijlage VI van het Protocol, met de artikelen 3 en 4 van het Strafwetboek, met de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en met het beginsel van de dubbele incriminatie.

B.20.1. Uit het verzoekschrift en uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof niet wordt verzocht rechtstreeks te toetsen aan de voormelde toetsingsnormen, maar aan de artikelen 10 tot 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met die bepalingen. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de artikelen 3, 4°, en 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017 een verschil in behandeling creëren dat onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag inzake Antarctica, tussen de Belgische onderdanen die aan de vergunningsplicht onderworpen zijn en diegenen die dat niet zijn, in zoverre die twee categorieën van Belgische onderdanen activiteiten kunnen uitoefenen die dezelfde milieueffecten hebben. In een tweede onderdeel doet zij gelden dat de regeling van strafsancities waarin artikel 26 van de wet van 21 juli 2017 voorziet, strijdig is met de artikelen 10 tot 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag inzake Antarctica, met de artikelen 3 en 4 van het Strafwetboek en met de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

B.20.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door die bepalingen zouden zijn geschonden.

De verzoekende partij zet niet uiteen in welk opzicht de bestreden bepalingen artikel 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 4 van het Strafwetboek, met de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en met het beginsel van de dubbele incriminatie, zouden schenden. In zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepalingen en van dat beginsel, is het middel niet ontvankelijk.

B.20.3. Daar Bijlage VI bij het Protocol niet werd geratificeerd door België, is het middel niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van die Bijlage.

B.20.4. Bijgevolg is het tweede middel alleen ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag inzake Antarctica.

B.20.5. Daar de toetsing van het Hof het onderzoek van de inhoud van het Verdrag inzake Antarctica omvat, moet het Hof ermee rekening houden dat het niet gaat om een eenzijdige soevereiniteitsakte, maar om een verdragsnorm waarmee België zich ten aanzien van andere Staten volkenrechtelijk heeft verbonden.

*Het toepassingsgebied van de vergunningsplicht (artikel 5, § 1, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, 5° en 10° tot 13°)*

B.21. Artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017, in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, van dezelfde wet, voert een verplichting tot voorafgaande vergunning in voor elke menselijke activiteit in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica die (a) hetzij wordt georganiseerd in België of vanuit België, (b) hetzij wordt uitgevoerd in of aan boord van of door middel van een infrastructuur of een voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een in België of vanuit België georganiseerde activiteit. Die infrastructuren en voertuigen zijn bovendien onderworpen aan een registratieplicht (artikel 20), met als gevolg dat zij onderworpen zijn aan de toepassing van de Belgische wet (artikel 21) en dat zij vallen onder de bevoegdheid van de Belgische rechtsinstanties (artikel 24).

De vergunningsaanvraag wordt door de verantwoordelijke voor de activiteit ingediend bij de federale minister van Leefmilieu (artikel 5, § 1, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 3, 14°). Die laatste beslist over de vergunningsaanvraag op basis van de gegevens die de verantwoordelijke voor de activiteit heeft verstrekt in de vergunningsaanvraag, met name wat het milieueffect van de voorgenomen activiteiten betreft en rekening houdend met het voorzorgsbeginsel (artikel 6, §§ 1 en 2).

Wanneer de impact van de activiteiten als minder dan gering of tijdelijk wordt beschouwd, geeft de minister de vergunning af binnen een termijn van 60 dagen vanaf de indiening van de vergunningsaanvraag (artikel 7, § 1). Wanneer de impact als gering of tijdelijk, of als meer dan gering of tijdelijk wordt beschouwd, beslist de minister over de vergunningsaanvraag op basis van een van de milieueffectevaluaties (eerste of uitgebreide) bedoeld in Bijlage I bij het Protocol, binnen een termijn van 120 dagen vanaf de mededeling, door de aanvrager, van die milieueffectrapportage (artikel 7, § 2, in samenhang gelezen met artikel 3, 6°).

De minister van Leefmilieu ziet toe op de naleving van de voorwaarden van de vergunning (artikel 16). Wanneer die niet worden nageleefd, gelast hij de verantwoordelijke voor de activiteit om tegemoet te komen aan de voorwaarden van de vergunning (artikel 17, § 1). Hij neemt nuttige maatregelen om risico's en/of een negatieve milieu-impact van de activiteit die het voorwerp van een vergunning uitmaakt, te beperken (artikel 17, § 2), en om de in artikel 5, § 1, eerste lid, bedoelde activiteit die zonder vergunning wordt uitgevoerd of die in overtreding is met de voorschriften van de toegekende vergunning te doen stopzetten (artikel 17, § 3).

Het in artikel 17, § 1, derde lid, bedoelde feit dat niet wordt voldaan aan de injuncties van de minister, kan worden bestraft met een administratieve sanctie (artikel 25, § 2) en met een strafsanctie (artikel 26, § 3). Hetzelfde geldt voor het in artikel 17, § 3, bedoelde feit dat men activiteiten uitvoert zonder vergunning of die in overtreding zijn met de voorschriften van de door de minister toegekende vergunning (artikelen 25, § 3, en 26, § 2).

B.22. De verzoekende partij doet gelden dat artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 een verschil in behandeling creëert waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat tussen, enerzijds, de Belgische onderdanen die een in B.21 vermelde activiteit verrichten en, anderzijds, de Belgische onderdanen die op Antarctica een activiteit verrichten die niet is georganiseerd in België of vanuit België en die niet wordt uitgevoerd in of aan boord van of door middel van een infrastructuur of een voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een activiteit die wordt georganiseerd in België of vanuit België, in zoverre de tweede categorie van Belgische onderdanen niet aan de vergunningsplicht onderworpen is.

B.23.1. Volgens de parlementaire voorbereiding is een van de belangrijkste doelstellingen van de wet van 21 juli 2017 roerende of onroerende goederen (infrastructuren en voertuigen) op Antarctica die objectief aan België zijn gelinkt doordat zij op Antarctica gebouwd of geplaatst worden in het kader van activiteiten waarvoor de federale minister van Leefmilieu een vergunning heeft afgegeven, aan een registratieplicht en, via die weg, aan de toepassing van de Belgische wet te onderwerpen (*Parl. St., Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 6*).

B.23.2. Het toepassingsgebied van de vergunningsplicht bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 wordt bepaald door twee alternatieve aanknopingspunten die losstaan van de nationaliteit van de verantwoordelijke voor de op Antarctica uit te voeren activiteit :

« Het aanknopingspunt met de Belgische rechtsbevoegdheid, dat voor de vergunningsplicht het toepassingsgebied van de wet in ontwerp definieert, is alternatief :

(a) enerzijds het criterium van de plaats (in dit geval het Belgisch grondgebied) van waaruit de activiteit wordt georganiseerd of van waaruit ze wordt gevoerd;

(b) anderzijds, het criterium van de plaats waar de activiteit gebeurt, wordt uitgevoerd, te weten een infrastructuur of een voertuig dat volgens [de] wet in ontwerp is ingeschreven.

Er dient op gewezen dat [het] aanknopingspunt bedoeld in punt (a) een substantiële en objectieve link met België vereist. Dit impliceert dat ingeval van een activiteit die in België wordt georganiseerd, het mogelijk moet zijn aan te tonen dat de belangrijkste beslissingen en de autoriteit met betrekking tot de uitvoering ervan respectievelijk worden genomen en uitgeoefend op Belgisch grondgebied. Als het gaat om activiteiten die vanuit België worden gevoerd, dan moet het bewijs kunnen worden geleverd dat de belangrijkste expeditie die is belast met de betreffende activiteiten op Antarctica wel degelijk van Belgische oorsprong is en vanuit België vertrekt. Bijvoorbeeld, de bevrachting van een schip of een vliegtuig dat is bestemd om het personeel en de vracht of het grootste gedeelte daarvan naar Antarctica te vervoeren. Het is echter niet vereist dat de eindbestemming van de scheeps- of vliegreis vanuit België Antarctica is, maar dat moet wel degelijk de eindbestemming van de passagiers en de vracht zijn. Omgekeerd volstaat het feit dat België als tussenstop dient voor het personeel en/of de vracht van een missie naar Antarctica niet om te voldoen aan het criterium bedoeld in punt (a). Dit geldt evenzeer indien de leden of goederen van een in het buitenland georganiseerde expeditie vanop Belgisch grondgebied vertrekken om deze expeditie, op Antarctica of elders, te vervoegen.

Wat het onder punt (b) bedoelde aanknopingspunt betreft, volstaat het de inschrijving van de gebruikte infrastructuur of het gebruikte voertuig om de activiteit te verrichten, aan te tonen. Wanneer een activiteit op Antarctica wordt gevoerd onder een buitenlandse vergunning of onder een gelijkwaardige toelating vanwege een andere Staat, dan slaat de door België uitgereikte vergunning enkel op het gebruik van de infrastructuur, van de uitrusting of van het voertuig dat overeenkomstig de wet in ontwerp is ingeschreven, onafhankelijk van de rest van de activiteit die onderworpen blijft aan de buitenlandse vergunning.

Ook dient te worden opgemerkt dat de nationaliteit van de (natuurlijke of rechts)persoon bedoeld in de eerste paragraaf niet van belang is, aangezien de vergunningsplicht vereist is omwille van het alternatieve criterium *ratione loci*, ongeacht de nationaliteit van diegene die de activiteit onderneemt. De aanvrager en houder van de vergunning moet diegene zijn die effectief de beslissingsmacht uitoefent over de ondernomen activiteiten en over hun uitvoering, met andere woorden de persoon die verantwoordelijk is voor de activiteit in de zin van artikel 3, 5°.



Afgezien van het geval voorzien in § 4 en dat voorzien in artikel 9 is het dus verboden om op Antarctica activiteiten uit te oefenen zonder voorafgaandelijke toelating. Het toepassingsgebied van deze bepaling omvat elke activiteit die in, aan boord van of aan de hand van een infrastructuur of een voertuig bedoeld in artikel 21 van de wet wordt verricht. De afgifte van de toelating dient door de verantwoordelijke voor de activiteit aan de Minister voor Leefmilieu gevraagd te worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, pp. 9-10).

Zulke criteria zijn objectief.

B.24. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij voorhoudt, is het toepassingsgebied van de bestreden maatregel voldoende duidelijk omschreven, rekening houdend met de definities vermeld in artikel 3, 4°, 5°, 10° tot 13°, van de wet van 21 juli 2017. Daaromtrent werd in de parlementaire voorbereiding gepreciseerd :

« De definiëring van de term ‘ activiteit ’ werd ingevoerd op aanbeveling van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Er dient te worden opgemerkt dat deze term in het Protocol niet gedefinieerd is. De wettelijke definitie wil dan ook zo ruim mogelijk zijn, teneinde - gezien de internationale verplichtingen van België - de reikwijdte van de wet niet te beperken, en wil tegelijk het begrip activiteit verduidelijken. In dat opzicht sluit de definitie de effecten in het Antarctisch gebied van activiteiten die buiten dat Antarctische gebied verricht worden (zee- of luchtvervuiling, klimaatveranderingen van antropogene oorsprong enz.) uit.

[...]

De term ‘ infrastructuur ’ dekt alle installaties, los van hun statuut van onroerend of roerend goed (van nature of door bestemming). Er dient immers rekening te worden gehouden met de diverse technische oplossingen die gekozen worden voor de ontwikkeling en de installatie van stations op Antarctica (mobiele stations of vaste stations, permanente stations of tijdelijke stations).

De mobiele stations verschillen van de voertuigen, aangezien ze voornamelijk bestemd zijn om de bemanning en hun activiteiten te huisvesten en niet om regelmatige verplaatsingen te doen, onder meer voor het transport van personen of goederen.

De term ‘ infrastructuur ’ is dus ook van toepassing op flexibele en/of voorlopige structuren (bv. : tenten, prefabconstructies) die bestemd zijn om een overdekte ruimte te bieden waarin de activiteiten verricht kunnen worden.

De term ‘ voertuigen ’ wijst alle mechanische vervoermiddelen over land aan die onder meer worden gebruikt om alle infrastructuur te bereiken, zoals rupsvoertuigen, sneeuwscooters, kranen of tractors.

Er werden enkele definities ingevoerd om rechtstreeks of onrechtstreeks een antwoord te bieden op de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Zo maken de definities van ‘ constructie ’ en ‘ installatie ’ het mogelijk om het toepassingsgebied van de wet beter af te bakenen. Er dient te worden opgemerkt dat de door de Raad van State geopperde suggestie tot verbetering, die erin bestond om te spreken van ‘ gebruik ’ in plaats van ‘ installatie ’, niet in aanmerking kon worden genomen. Reden daarvoor is dat de wet niet tot doel heeft om de registratie - met de effecten die ze teweegbrengt - van goederen die gebruikt worden onder bescherming van een door de Belgische overheid afgeleverde vergunning, op te leggen. Dergelijke goederen zouden immers eigendom van een andere Staat of van zijn onderdanen kunnen zijn; in een dergelijk geval zou het gebruik geen voldoende relevante link met het Belgische rechtsgebied vormen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, pp. 7-8).

Aangezien zeeschepen en luchtvaartuigen worden uitgesloten van het begrip « voertuig » bedoeld in artikel 3, 11°, van de wet van 21 juli 2017, zijn zij niet onderworpen aan de vergunningsplicht bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, (b), van dezelfde wet.

B.25.1. Door activiteiten op Antarctica die worden georganiseerd in België of vanuit België en die welke worden uitgevoerd door middel van goederen die in dat kader gebouwd of geplaatst zijn, te onderwerpen aan een verplichte voorafgaande vergunning, heeft de wetgever een maatregel genomen die pertinent is in het licht van de nagestreefde doelstellingen. De bestreden maatregel maakt het immers mogelijk de goederen te identificeren die objectief aan België zijn gelinkt, teneinde ze te onderwerpen aan een registratieplicht, aan de toepassing van het Belgische recht en aan de uitbreiding van de bevoegdheid van de Belgische rechtsinstanties zoals bepaald bij de artikelen 20, 21 en 24 van de wet van 21 juli 2017. De bestreden maatregel stelt België overigens in staat zich te conformeren aan zijn internationale verplichtingen bedoeld in de artikelen 3 en 8 van het Protocol en in Bijlage I ervan (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 9).

Het tussen Belgische onderdanen gecreëerde verschil in behandeling naargelang zij al dan niet aan die maatregel onderworpen zijn, is bijgevolg niet zonder redelijke verantwoording.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, doet de bestreden maatregel geen afbreuk aan de internationale samenwerking. Artikel 5, § 4, van de wet van 21 juli 2017 voorziet in de mogelijkheid om een activiteit die reeds gedekt is door een buitenlandse vergunning vrij te stellen van een Belgische vergunning « en met name wetenschappelijke activiteiten voortvloeiende uit samenwerkingsverbanden die in het kader van gouvernementele onderzoeksprogramma's werden aangegaan ». Zoals werd verklaard tijdens

de in B.23.2 vermelde parlementaire voorbereiding, « wanneer een activiteit op Antarctica wordt gevoerd onder een buitenlandse vergunning of onder een gelijkwaardige toelating vanwege een andere Staat, dan slaat de door België uitgereikte vergunning enkel op het gebruik van de infrastructuur, van de uitrusting of van het voertuig dat overeenkomstig de wet in ontwerp is ingeschreven, onafhankelijk van de rest van de activiteit die onderworpen blijft aan de buitenlandse vergunning » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 10). Daarnaast voorziet artikel 9 van de wet van 21 juli 2017 in een uitzondering op de vergunningsplicht, voor noodgevallen in de zin van artikel 7 van Bijlage 1 bij het Protocol. Ten slotte bepaalt artikel 19 van de wet van 21 juli 2017 dat de bestreden wet geen afbreuk doet aan de intergouvernementele akkoorden betreffende de bouw, de plaatsing, de werking, het onderhoud of het gebruik van infrastructuur of voertuigen op Antarctica. Volgens de parlementaire voorbereiding « [heeft] de uitbreiding van het Belgische rechtsgebied naar de infrastructuren, de uitrusting en de voertuigen krachtens het wetsontwerp [...] een aanvullend karakter ten aanzien van de voormelde akkoorden, aangezien deze akkoorden voorzien in ad-hocregels die het rechtsgebied aanwijzen dat van toepassing is op de activiteiten die er het voorwerp van uitmaken » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 16).

Artikel VIII van het Verdrag inzake Antarctica bepaalt :

« 1. Teneinde de uitoefening van hun krachtens dit Verdrag opgedragen functies te vergemakkelijken en zonder afbreuk te doen aan het standpunt ingenomen door de Verdragsluitende Partijen wat de rechtsmacht over alle andere personen in het Zuidpoolgebied betreft, zijn de overeenkomstig de bepalingen van lid 1, Artikel VII aangeduide waarnemers en het overeenkomstig de bewoordingen van alinea 1, *b*, Artikel III van het Verdrag uitgewisselde wetenschappelijk personeel, alsmede de personen die aan dit personeel zijn toegevoegd of het vergezellen, uitsluitend onderworpen aan de jurisdictie van de Verdragsluitende Partij waarvan zij onderdanen zijn, voor handelingen of verzuimen die zij plegen terwijl zij ter vervulling van hun opdracht in het Zuidpoolgebied verblijven.

2. Onverminderd de bepalingen van lid 1 van dit Artikel en in afwachting dat de in Artikel IX, lid 1, *e*) voorziene maatregelen worden genomen, dienen de Verdragsluitende Partijen die in enig geschil betreffende de uitoefening van rechtsmacht in het Zuidpoolgebied betrokken zijn, onmiddellijk met elkaar overleg te plegen teneinde een wederzijds aanvaardbare oplossing te bereiken ».

Artikel IX, lid 1, e), van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« De [...] vertegenwoordigers der Verdragsluitende Partijen zullen [...] bijeenkomen om gegevens uit te wisselen, elkaar te raadplegen over vraagstukken van gemeenschappelijk belang betreffende het Zuidpoolgebied, maatregelen te bestuderen, te formuleren en aan hun Regeringen aan te bevelen, welke ten doel hebben respectievelijk de naleving en de verwezenlijking van de in dit Verdrag omschreven beginselen en doeleinden te verzekeren, welke maatregelen inzonderheid zullen betrekking hebben op :

[...]

e) het vergemakkelijken der uitoefening van rechtsmacht in het Zuidpoolgebied;

[...] ».

Artikel VIII, lid 1, van het Verdrag inzake Antarctica bepaalt dat de rechtsmacht van de Staat van de nationaliteit van toepassing is op de krachtens het Verdrag aangewezen waarnemers, op het in het Verdrag bedoelde uitgewisselde wetenschappelijk personeel en op de personen die hen vergezellen. Artikel VIII, lid 2, van het Verdrag bepaalt dat de Partijen elk geschil betreffende de uitoefening van de rechtsmacht op Antarctica regelen volgens een samenwerkingsbeginsel. In afwachting van maatregelen die worden aangenomen ter uitvoering van artikel IX, lid 1, e), van het Verdrag, regelt dat Verdrag niet de kwestie van de uitoefening van de rechtsmacht over andere personen die activiteiten uitvoeren op Antarctica noch over goederen die er zich bevinden. De bestreden maatregel, die op Antarctica uitgevoerde activiteiten onderwerpt aan een voorafgaande vergunning naar Belgisch recht wegens de plaats waar die activiteiten worden georganiseerd in België of vanuit België, en niet wegens de nationaliteit van de personen die eraan deelnemen, is derhalve bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met dat Verdrag.

B.25.2. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat sommige Staten aan hun onderdanen geen vergunning afgeven om naar Antarctica te gaan, vloeit het in het middel aangeklaagde verschil in behandeling voort uit het feit dat krachtens de wet van 21 juli 2017 en krachtens het recht van andere Staten andere rechtsregels zullen worden toegepast. Een dergelijk verschil in behandeling is vreemd aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.26. Het tweede middel, in het eerste onderdeel ervan, is niet gegrond.

*De strafsancties (artikel 26, §§ 2 en 3, van de wet van 21 juli 2017, in samenhang gelezen met artikel 5, § 1, eerste lid, en met artikel 17, § 1, derde lid, en § 3, van dezelfde wet)*

B.27. Volgens de verzoekende partij schendt de regeling van strafsancties waarin artikel 26 van de wet van 21 juli 2017 voorziet, de in het middel beoogde referentienormen in zoverre zij strijdig is met artikel 13, lid 1, van het Protocol, voor zover zij niet van toepassing is op de Belgische onderdanen die niet onder het toepassingsgebied van de voormelde wet vallen en zij op dezelfde manier van toepassing is op alle personen die op Antarctica een activiteit verrichten, zonder hun nationaliteit en de aard van hun concrete activiteit in aanmerking te nemen.

Uit de uiteenzetting van het middel volgt dat de grieven alleen betrekking hebben op de strafsancties die toepasselijk zijn op het feit, bedoeld in artikel 17, § 1, derde lid, van de wet van 21 juli 2017, niet te voldoen aan de injuncties van de minister (artikel 26, § 3) en op het feit, bedoeld in artikel 17, § 3, van dezelfde wet, activiteiten uit te voeren zonder vergunning of in overtreding met de voorschriften van de door de minister afgegeven vergunning (artikel 26, § 2).

B.28.1. Artikel X van het Verdrag inzake Antarctica bepaalt :

« Ieder van de Verdragsluitende Partijen gaat de verbintenis aan de gepaste en met het Handvest van de Verenigde Naties verenigbare maatregelen te nemen om te beletten dat iemand in het Zuidpoolgebied een activiteit zou ondernemen die in strijd is met de principes of met de doeleinden van onderhavig Verdrag ».

Artikel 13, leden 1 en 2, van het Protocol bepaalt :

« 1. Elke Partij neemt de binnen haar bevoegdheid vallende passende maatregelen, met inbegrip van het aannemen van wetten en regelingen, bestuursmaatregelen en handhavingsmaatregelen, om naleving van dit Protocol te verzekeren.

2. In overeenstemming met het Handvest der Verenigde Naties doet elke Partij passende inspanningen om te voorkomen dat activiteiten worden ontplooid die in strijd zijn met dit Protocol ».

Die bepalingen gelasten de Staten die partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica en het Protocol ervan om passende maatregelen, eventueel van strafrechtelijke aard, aan te nemen teneinde de naleving van het Verdrag en van het Protocol te verzekeren.

B.28.2. Het feit dat de strafsancities bepaald bij artikel 26, §§ 2 en 3, van de wet van 21 juli 2017 niet van toepassing zijn op de Belgische onderdanen die niet vallen onder het toepassingsgebied van de vergunningsplicht die wordt beoogd in artikel 5, § 1, eerste lid, van dezelfde wet, vloeit voort uit het toepassingsgebied van die laatste bepaling, die zoals in B.22 tot B.26 is vermeld niet strijdig is met de in het middel beoogde referentienormen.

De bestreden maatregel is pertinent ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen in zoverre hij bepaalt dat dezelfde strafsancities gelden ongeacht de aard van de uitgeoefende activiteit of de nationaliteit van de verantwoordelijke voor de activiteit, gelet op de keuze van de wetgever voor een vergunningsplicht die gegrond is op de rechtsmacht van de Staat van de plaats van waaruit de activiteit wordt georganiseerd, en niet op de nationaliteit van de verantwoordelijke.

De Belgische onderdanen die een activiteit uitvoeren die niet onderworpen is aan de vergunningsplicht bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017, kunnen strafrechtelijk worden bestraft in geval van niet-naleving van het Protocol in voorkomend geval krachtens het recht van de Staat van waaruit hun activiteit wordt georganiseerd.

B.29. Artikel 26, §§ 2 en 3, van de wet van 21 juli 2017 schendt derhalve niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag inzake Antarctica en met het Protocol.

Het tweede middel, in het tweede onderdeel ervan, is niet gegrond.

*Wat het derde middel betreft*

B.30. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 23 van de wet van 21 juli 2017, van de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de bepalingen van boek I van het Wetboek van strafvordering. De verzoekende partij oefent kritiek uit op het feit dat artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 niets zegt over de onderzoeksbevoegdheden van de personen die ertoe gemachtigd zijn inbreuken op de wet van 21 juli 2017 vast te stellen, noch over de vorm en de voorwaarden die die personen in acht moeten nemen bij het vervullen van hun opdracht.

B.31. Het Hof is niet bevoegd om de bestreden bepalingen te toetsen aan wetkrachtige normen. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de bepalingen van boek I van het Wetboek van strafvordering, is het middel niet ontvankelijk.

B.32.1. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.32.2. In zoverre het het wettigheidsbeginsel in strafzaken waarborgt, heeft artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte die analoog is aan die van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet.

B.32.3. Uit die bepalingen vloeit voort dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en de mogelijkerwijs op te lopen straf kan kennen. De beginselen van wettigheid en voorzienbaarheid zijn van toepassing op de hele strafrechtspleging. De voormelde bepalingen willen aldus elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht uitsluiten bij het vaststellen en toepassen van de straffen.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling, van de straf of van de strafrechtspleging zelf te regelen. Meer bepaald staat het niet eraan in de weg dat de wetgever aan de rechter of aan het openbaar ministerie een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wettelijke bepalingen, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

B.32.4. Te dezen is niet de wettigheid van de strafbaarstelling of van de straf in het geding, maar die van de strafrechtspleging.

Een delegatie aan de uitvoerende macht is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

De vereiste van voorzienbaarheid van de strafrechtspleging waarborgt elke rechtsonderhorige dat tegen hem enkel een opsporingsonderzoek, een gerechtelijk onderzoek en een vervolging kunnen worden ingesteld volgens een procedure waarvan hij vóór de aanwending ervan kennis kan nemen.

B.33. Artikel 23, § 1, van de wet van 21 juli 2017 bepaalt dat de verantwoordelijke voor de activiteit of iedere andere persoon - onmiddellijk of uiterlijk na zijn terugkeer in België - bij de procureur des Konings verslag uitbrengt over de door hem vastgestelde inbreuken op de wet van 21 juli 2017 of op elke andere toepasselijke wet.



De parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling vermeldt :

« Elke vaststelling van een inbreuk tegen het wetsontwerp begaan op Antarctica, wordt meegedeeld aan de Belgische gerechtelijke overheden. De inbreuk kan vastgesteld worden door middel van een aangifte door een gekwalificeerde buitenlandse overheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 18).

Artikel 23, § 1, van de wet van 21 juli 2017 brengt enkel de regel in herinnering volgens welke eenieder aangifte doet van het misdrijf waarvan hij kennis heeft bij de procureur des Konings, die vervolgens een dossier kan openen in het kader van zijn opsporingsopdracht. De aangifte van een misdrijf kan de gerechtelijke overheden op het spoor brengen van een strafbaar feit, maar de aangifte op zich biedt geen bewijs van een strafbaar feit.

B.34.1. Artikel 23, § 2, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 bepaalt dat een Belgische of buitenlandse persoon de vaststelling van een inbreuk, « anders dan die als bedoeld in § 1 », op de bepalingen van de wet van 21 juli 2017 en die begaan is in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, zo snel mogelijk ter kennis brengt van een speciaal daartoe door de minister aangewezen persoon. Artikel 23, § 2, tweede lid, van de wet van 21 juli 2017 preciseert dat die inbreuk kan worden vastgesteld door elke bevoegde overheid van een Staat, adviserende partij bij het Verdrag inzake Antarctica, of door haar vertegenwoordiger, waarvan het verslag als proces-verbaal geldt.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd vermeld :

« [De volksvertegenwoordiger] merkt op dat in artikel 23, § 1, sprake is van inbreuken ‘ op deze wet of welke andere van toepassing zijnde wet ’. Alle inbreuken worden dus beoogd. Paragraaf 2 heeft het daarentegen over ‘ [e]lke vaststelling (...) van een inbreuk, anders dan die als bedoeld in § 1 ’. Hoe verhouden die twee paragrafen zich tot elkaar ?

De minister antwoordt dat § 1 inbreuken betreft die worden vastgesteld ‘ door de verantwoordelijke voor de activiteiten of iedere andere persoon ’; in § 2 gaat het over de vaststelling ‘ door elke bevoegde overheid van een Staat, adviserende partij bij het Verdrag inzake Antarctica, of door zijn vertegenwoordiger ’. De bedoeling van de twee aldus samengebrachte paragrafen bestaat erin dat elke inbreuk kan worden vastgesteld, om snel en doeltreffend te kunnen optreden » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/004, pp. 27-28).

B.34.2. Daaruit volgt dat de termen « Belgische of buitenlandse personen » vermeld in artikel 23, § 2, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 moeten worden begrepen in het licht van het tweede lid van dezelfde bepaling, als aanwijzing van « elke bevoegde overheid van een Staat, adviserende partij bij het Verdrag inzake Antarctica, of [van] zijn vertegenwoordiger ». Bijgevolg moet artikel 23, § 2, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 in die zin worden gelezen dat elke bevoegde overheid van een Staat, adviserende partij bij het Verdrag inzake Antarctica, of haar vertegenwoordiger, van Belgische of buitenlandse nationaliteit, verplicht is de speciaal daartoe door de minister aangewezen persoon in kennis te stellen van elke door haar vastgestelde inbreuk op de bepalingen van de wet van 21 juli 2017, die begaan is in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica.

B.34.3. De persoon die verantwoordelijk is voor het ontvangen van de vaststelling van zulke inbreuken is thans aangewezen bij het ministerieel besluit van 5 februari 2019 « tot benoeming van de persoon die verantwoordelijk is voor het ontvangen [van] de vaststellingen van de inbreuken in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica bedoeld in artikel 23, § 2, van de wet van 21 juli 2017 betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België ». Bijgevolg is de persoon aan wie een inbreuk moet worden gerapporteerd, voldoende nauwkeurig bepaald. Overigens is de persoon die wordt aangewezen krachtens artikel 23, § 2, van de wet van 21 juli 2017, alleen verantwoordelijk voor het ontvangen van de vaststelling van de inbreuken. De gerechtelijke vervolging ervan valt onder het monopolie van de procureur des Konings, bij wie, overeenkomstig artikel 29, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering, die persoon aangifte moet doen van de inbreuken waarvan hij kennis heeft via de procedure tot vaststelling van de inbreuken zoals bepaald in artikel 23, § 2, van de wet van 21 juli 2017.

De wet van 21 juli 2017 verleent geen bijzondere bewijskracht aan het proces-verbaal waarmee de inbreuken worden vastgesteld.

De in artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 bedoelde personen beschikken niet over bijzondere opsporingsbevoegdheden en zij mogen ook geen dwangmiddelen gebruiken.

B.35. De in artikel 23 van de wet van 21 juli 2017 bedoelde procedure voor het vaststellen van de inbreuken beantwoordt aan de in B.32.4 vermelde vereiste van voorzienbaarheid en zij is bijgevolg bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

Het derde middel is niet gegrond.

*Wat het vierde middel betreft*

B.36. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van artikel 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Strafwetboek, met het beginsel *non bis in idem*, met de beginselen van behoorlijk bestuur en met het evenredigheidsbeginsel. Volgens de verzoekende partij zou de cumulatie van de burgerrechtelijke, administratieve en strafrechtelijke sancties waarin artikel 14, § 2, vierde lid, en de artikelen 15, 25 en 26 van de wet van 21 juli 2017 voorzien, te verregaand zijn.

B.37. De verzoekende partij zet niet uiteen in welk opzicht de bestreden bepalingen het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten in strafzaken, zoals met name uitgedrukt in artikel 2 van het Strafwetboek, en de beginselen van behoorlijk bestuur zouden schenden. In zoverre het is afgeleid uit een schending van die beginselen, is het middel niet ontvankelijk.

B.38.1. Krachtens het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat ook is gewaarborgd door artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds « overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land » bij eindspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. Dat beginsel is eveneens opgenomen in artikel 4 van het ten opzichte van België op 1 juli 2012 in werking getreden Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en, wat het toepassingsgebied ervan betreft, in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verbiedt het beginsel *non bis in idem* « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ‘ misdrijf ’ voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 82).

B.38.2. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opmerkt, omvat artikel 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een waarborg die « geldt wanneer nieuwe vervolgingen worden ingesteld en de vroegere beslissing tot vrijspraak of veroordeling reeds in kracht van gewijsde is gegaan » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, voormeld, § 83; 20 november 2012, *Pacifico t. Italië*, § 73).

B.39. Door de invoering van administratieve sancties wilde de wetgever een meer evenredige sanctieregeling doorvoeren dan die welke voordien was vastgelegd bij de wet van 7 april 2005 :

« Een andere belangrijke lacune is door dit wetsontwerp weggewerkt : de Belgische overheid had geen enkel injunctierecht voor de uitvoering van een vergunning eenmaal dat die is toegekend door de Minister voor Leefmilieu. In de wet van 7 april 2005 zijn wel strafrechtelijke sancties, maar geen andere straffen vastgelegd. Van ambtswege in straffen voorzien bij niet-naleving van de bepalingen van een toegekende vergunning voor een activiteit op basis van die wet, was totaal buiten verhouding. *In se* had de wet geen enkel afschrikkend effect. In het wetsontwerp wordt de mogelijkheid van administratieve sancties ingevoerd, waarbij de rechten van de verantwoordelijke van de activiteit om zich te verdedigen, gerespecteerd worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 5; zie ook, *ibid.*, p. 18).

« Het was onevenredig om, bij niet-naleving van bepalingen van een vergunning voor activiteiten op grond van die wet, onmiddellijk naar strafrechtelijke sancties te grijpen; daardoor was de wet niet ontradend. Derhalve worden de strafrechtelijke sancties afgezwakt en geflankeerd door administratieve sancties » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/004, p. 10).

B.40. De administratieve sancties waarin artikel 25 van de wet van 21 juli 2017 voorziet, hebben een overwegend repressief karakter en zijn derhalve sancties van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 4 van het Zevende Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Bovendien bestraffen de administratieve sancties bepaald in artikel 25 van de wet van 21 juli 2017, in sommige gevallen, feiten die in wezen identiek zijn aan die welke door de strafsancities bepaald in artikel 26 van dezelfde wet worden bestraft. Zij kunnen immers beide een niet-naleving van de volgende verplichtingen bestraffen : (i) het feit, bedoeld in artikel 14, § 2, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017, niet de vereiste zinvolle en doeltreffende acties te hebben ondernomen om een milieubedreigende noodsituatie te verhelpen of niet te voldoen aan de injuncties van de minister (artikelen 25, § 1, 26, §§ 3 en 4), (ii) het feit, bedoeld in

artikel 17, § 1, derde lid, niet te voldoen aan de injuncties van de minister om tegemoet te komen aan de voorwaarden van de vergunning (artikelen 25, § 2, 26, § 3), (iii) het feit, bedoeld in artikel 17, § 3, een activiteit uit te voeren zonder vergunning of in overtreding te zijn met de voorschriften van de toegekende vergunning (artikelen 25, § 3, 26, § 2) en, ten slotte, (iv) het feit dat de verantwoordelijke voor de activiteit nalaat de gegevens en inlichtingen die vereist zijn met toepassing van artikel 22, § 2, vijfde lid, mee te delen in het kader van de verplichting tot registratie in het register van de infrastructuur en voertuigen (artikelen 25, § 4, en 26, § 5).

Daaruit volgt dat het beginsel *non bis in idem* van toepassing is. Het komt bijgevolg de bevoegde rechter toe de ene of de andere sanctie toe te passen naar gelang van de ernst van de feiten die aan de verantwoordelijke voor de activiteit worden toegerekend, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel dat in strafzaken van toepassing is. Een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard die definitief aan de verantwoordelijke voor de activiteit wordt opgelegd krachtens artikel 25 van de wet van 21 juli 2017, verzet zich overigens ertegen dat een nieuwe strafvervolgung tegen hem wordt ingesteld krachtens artikel 26 van dezelfde wet, voor dezelfde feiten.

B.41. Voor het overige bepaalt artikel 14, § 2, vierde lid, van de wet van 21 juli 2017 dat de verantwoordelijke voor de activiteit de reële kosten draagt van de acties die door de minister ondernomen zijn als reactie op een milieubedreigende noodsituatie.

Krachtens artikel 15 van de wet van 21 juli 2017 dient de verantwoordelijke voor de activiteit de kosten en de herstellingskosten te vergoeden voor de schade waarvoor de Staat verantwoordelijk wordt geacht en die voortvloeit uit een activiteit die conform de wet van 21 juli 2017 en de door de minister afgegeven vergunning is uitgevoerd. Met betrekking tot die bepaling vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Het wetsontwerp voert het principe van een objectieve aansprakelijkheid van de verantwoordelijke voor een activiteit in indien er schade, waarvoor de Staat verantwoordelijk wordt gehouden, voortvloeit uit een activiteit die wordt verricht conform de wetsbepalingen en de vergunning die door de Minister is afgeleverd. De verantwoordelijke voor een activiteit dient, naast de reële kosten bedoeld in artikel 14, de Staat te vergoeden voor de kosten en de herstellingskosten voor deze schade » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 15).

Die maatregelen hebben geen strafrechtelijk karakter, noch in de zin van het interne recht, noch in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Hieruit vloeit voort dat de waarborgen waarin die bepaling voorziet in verband met de betwistingen in strafzaken, alsook het beginsel *non bis in idem*, niet op die maatregelen van toepassing zijn.

B.42. Onder voorbehoud van de in B.40 vermelde interpretatie, is het vierde middel niet gegrond.

*Wat het vijfde middel betreft*

B.43. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van de rechten van de verdediging en het recht op een daadwerkelijk beroep.

De verzoekende partij voert aan dat de artikelen 6 tot 8, 16 en 17 van de wet van 21 juli 2017 de voormelde referentienormen schenden in zoverre zij aan de minister, zonder hem enig richtsnoer te geven, de zorg overlaten om de voorwaarden voor de toekenning, intrekking en controle van een vergunning te beoordelen, en meer bepaald :

- het niveau van het effect van de overwogen activiteit op het leefmilieu (artikelen 6, § 2, en 16, tweede lid);
- de mogelijkheid om alle relevante informatie te vragen (artikel 6, § 1, tweede lid);
- het vaststellen van de geldigheidsduur van de vergunning (artikel 8, eerste lid);
- de mogelijkheid om bijkomende verplichtingen op te leggen zolang de vergunning geldig is (artikelen 8, eerste lid, en 16, tweede lid);
- de injunctiebevoegdheid in geval van niet-naleving van de voorwaarden van de vergunning (artikel 17, § 1);

- de intrekking van rechtswege van een vergunning bij niet-naleving van de injuncties van de minister (artikel 17, § 1, derde lid);

- de mogelijkheid om nuttige maatregelen aan te nemen om de risico's en/of de negatieve impact op het milieu die worden veroorzaakt door de activiteit die het voorwerp van een vergunning uitmaakt, te beperken, met inbegrip van een beslissing tot schorsing of intrekking van de vergunning (artikel 17, § 2).

Uit het verzoekschrift blijkt dat de grieven alleen betrekking hebben op de procedure die van toepassing is op de vergunning bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017, en niet op die welke van toepassing is op de vergunningen bedoeld in de artikelen 10 en 13 van de wet van 21 juli 2017. Het Hof onderzoekt het middel in die mate.

B.44.1. De Ministerraad voert aan dat het vijfde middel niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel, aangezien dat beginsel niet wordt beoogd in het opschrift van het middel.

B.44.2. Zoals in B.20.2 is vermeld, moeten de middelen van het verzoekschrift, om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door die bepalingen zouden zijn geschonden. Die vereisten zijn ingegeven, enerzijds, door de noodzaak voor het Hof vanaf het indienen van het verzoekschrift in staat te zijn de juiste draagwijdte van het beroep tot vernietiging te bepalen en, anderzijds, door de zorg om aan de andere partijen in het geding de mogelijkheid te bieden op de argumenten van de verzoekende partijen te antwoorden, waartoe een duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de middelen onontbeerlijk is.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij voldoende duidelijk verwijst naar het wettigheidsbeginsel in de uiteenzetting van het middel. Uit de memorie van de Ministerraad blijkt dat hij het middel goed heeft begrepen en dus een dienstig verweer heeft kunnen voeren.

#### B.44.3. De exceptie wordt verworpen.

B.45.1. Een wetgevende machtiging ten gunste van de uitvoerende macht die een aangelegenheid betreft die niet door de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, is niet ongrondwettig. In dat geval maakt de wetgever immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken. Het Hof is niet bevoegd om een bepaling af te keuren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht regelt, tenzij die bepaling indruist tegen de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten of tenzij de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet, ontzegt.

Te dezen is dat niet het geval, aangezien alle vergunningsaanvragers die overwegen een activiteit op Antarctica zoals bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017 te ondernemen, op identieke wijze worden behandeld.

B.45.2. Uit de omstandigheid dat de wetgever de minister een beoordelingsbevoegdheid verleent, kan niet worden afgeleid dat hij de laatstgenoemde toestaat die bevoegdheid arbitrair of met overtreding van de in het middel beoogde grondwetsbepalingen uit te oefenen.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, is de beoordelingsbevoegdheid van de minister afgelijnd door objectieve criteria die voortvloeien uit het Protocol. De drie niveaus van milieueffect bedoeld in artikel 6, § 2, van de wet van 21 juli 2017 (effect minder dan gering of tijdelijk, effect gering of tijdelijk, effect meer dan gering of tijdelijk) zijn overgenomen uit artikel 8 van het Protocol. De procedures voor milieueffectrapportage zijn in detail beschreven in Bijlage I bij het Protocol die een eerste milieuevaluatie (EME) vereist voor activiteiten met een gering of tijdelijk effect, en een omvattende milieuevaluatie (OME) voor activiteiten met een meer dan gering of tijdelijk effect. De « Herziene richtlijnen voor de milieueffectrapportage op Antarctica », zoals gevoegd bij Resolutie 1 (2016) van 1 juni 2016 van de Consultatieve Vergadering van het Verdrag inzake Antarctica (RCTA) kunnen eveneens een hulpmiddel zijn om het passende niveau van milieueffect en het type document dat voor de milieueffectrapportage moet worden opgesteld, vast te stellen. Ten slotte bepaalt de minister, luidens artikel 6 van de wet van 21 juli 2017, het niveau van het milieueffect van de voorgenomen activiteit en het overeenstemmende type van document voor



milieueffectrapportage op basis van de informatie die door de vergunningsaanvrager is verstrekt. In dat verband werd tijdens de parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat « de aanvrager die zelf van mening is dat zijn activiteit een gering of tijdelijk effect of een meer dan gering of tijdelijk effect zal hebben, uit eigen beweging bij zijn oorspronkelijke aanvraag een dergelijke EME of [OME] kan toevoegen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2276/001, pp. 11-12).

Luidens artikel 8, derde lid, van de wet van 21 juli 2017 komt het de Koning toe de bijkomende voorwaarden voor de afgifte van een vergunning alsook de regels voor het onderzoeken en indienen van de vergunningsaanvragen te bepalen. Artikel 2, § 3, van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 « tot uitvoering van sommige bepalingen van de wet van 21 juli 2017 betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België » bepaalt welke documenten moeten worden gevoegd bij de aanvraag voor een vergunning voor een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 21 juli 2017.

De minister moet, wanneer hij krachtens de bestreden bepalingen een beslissing neemt, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. De bestreden bepalingen regelen niet het beroep tegen die beslissingen, waartegen evenwel een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing kunnen worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 14 en 17 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Bijgevolg is een daadwerkelijk rechterlijk toezicht verzekerd.

Ten slotte kan, volgens artikel 17, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juli 2017, de verantwoordelijke voor de activiteit of zijn vertegenwoordiger zijn opmerkingen doen gelden bij de minister, zodat de rechten van de verdediging in acht worden genomen.

B.46.1. De verzoekende partij bekritiseert ook het feit dat de termijnen waarin artikel 7 van de wet van 21 juli 2017 voorziet voor de afgifte van een vergunning, termijnen van orde zijn.

B.46.2. Wat de vervaltermijn in wezen van de ordetermijn onderscheidt, is dat het overschrijden ervan bevoegdheidsverlies meebrengt voor de overheid om alsnog op te treden. Dat verschil in sanctie doet geen afbreuk eraan dat zowel verval- als ordetermijnen juridisch bindend zijn. Aldus blijft een overheid ook bij een ordetermijn gehouden tot het nemen van een herstelbeslissing binnen de door de rechter gestelde termijn. Een overschrijding van een ordetermijn kan overigens ook tot een aansprakelijkheidsvordering tegen de nalatige overheid aanleiding geven.

B.47. Het vijfde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.40, verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 7 mei 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût