



bijlage

Juridische analyse

Introductie

Het juridisch kader voor overheidsoptreden op de Noordzee bestaat uit het internationaal recht en het nationaal recht. Deze juridische analyse beschrijft een aantal aspecten van het internationaal recht, voor zover relevant voor deze context: het zeerecht, het treffen van maatregelen, geweldgebruik en rechtvaardigingsgronden. Waar relevant wordt de verbinding met nationaalrechtelijke aspecten beschreven. Vanwege de focus op bescherming Noordzee infrastructuur richt de analyse zich op aspecten die relevant zijn voor het vormgeven van aanvullende robuuste handelingsopties tegen maritieme spionage en sabotage. De analyse bevat dus geen totaaloverzicht van alle internationale en nationale juridische aspecten – zoals bijvoorbeeld m.b.t. milieu of scheepvaartveiligheid – die van belang zijn voor de Noordzee.

Verder is een belangrijk begrip in het internationaal recht het zogenaamde principe van **reciprociteit**. Dit houdt in dat de uitleg en toepassing die Staten geven aan het internationaal recht door andere Staten overeenkomstig en wederkerig kunnen worden toegepast. Wanneer een staat bepaalde acties onderneemt die strijdig zijn met het internationaal recht, is het aannemelijk dat andere Staten als reactie vergelijkbare acties zullen ondernemen. Deze reciprociteit heeft onder andere gevolgen voor de mogelijkheden om bezwaar te maken of protest aan te tekenen tegen vergelijkbaar handelen van andere Staten.

Het zeerecht

Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 10 december 1982 (VN-Zeerechtverdrag) geeft een alomvattend juridisch kader voor alle activiteiten in en op de zee, m.i.v. de zeebodem. Het Verdrag bevat het juridisch regime van de verschillende zeegebieden en legt de rechten (bevoegdheden) en plichten van staten vast. Hoewel niet alle Staten partij zijn bij het VN-Zeerechtverdrag,¹ is het Verdrag voor het overgrote deel een codificatie van regels die al in de vorm van gewoonterecht bindend waren in het internationaal recht. Het VN-Zeerechtverdrag behelst een met veel inspanningen en moeite bereikt compromis tussen enerzijds de belangen van kuststaten en anderzijds het zoveel mogelijk beschermen van de vrijheid van navigatie voor alle schepen (waaronder oorlogsschepen) van alle staten.

¹ Het verdrag is geratificeerd door 170 van de ongeveer 196 Staten in de wereld. De redenen om geen partij te zijn bij het VN-Zeerechtverdrag lopen uiteen, maar meerdere van die Staten erkennen de voor deze discussie relevante delen van het VN-Zeerechtverdrag wel als (bindend) gewoonterecht.

In het zeerecht wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende type schepen. **Staatsschepen** zijn schepen in eigendom of (tijdelijk) in gebruik door een overheid die op het relevante moment worden gebruikt voor andere dan commerciële doeleinden. Nederlandse staatsschepen zijn bijvoorbeeld de schepen van de Kustwacht. **Oorlogsschepen** zijn schepen die toebehoren aan de krijgsmacht van een land. **Koopvaardischepen** zijn schepen, waaronder dus ook staatsschepen voor zover en zolang die wel voor commerciële doeleinden (zoals handel) worden gebruikt.

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

Datum
14 april 2025

Staats- en oorlogsschepen genieten volledige soevereine immuniteit, behalve ten opzichte van hun eigen vlaggenstaat. Andere staten mogen geen dwang of juridische maatregelen opleggen aan deze schepen. Gebruik van geweld tegen deze schepen geldt als gebruik van geweld tegen de vlaggenstaat. Overige schepen vallen onder de rechtsmacht van hun vlaggenstaat maar kunnen onderworpen worden aan de rechtsmacht van een kuststaat.

Naast de categorieën schepen maakt het zeerecht onderscheid tussen **zeegebieden** of **maritieme zones**, waaruit de rechten en rechtsmacht van de kuststaat volgen. De voor deze discussie relevante zeegebieden en de daaruit volgende rechten en rechtsmacht van de kuststaat per zone zijn de volgende:

Zone 1: Territoriale zee

Het zeegebied tot een maximum van 12 zeemijlen, gemeten vanaf de basislijn, behoort tot het territoire van de kuststaat. Kuststaten genieten daarbinnen rechtsmacht en soevereiniteit, maar schepen onder buitenlandse vlag genieten het recht op onschuldige doorvaart.

Aan onschuldige doorvaart zijn een aantal voorwaarden gesteld in het VN-Zee-rechtverdrag. Zo moet de doorvaart zonder oponthoud ("snel en ononderbroken") worden uitgevoerd. Hierop bestaan beperkte uitzonderingen, zoals indien sprake is van een noodgeval, er acute hulp moet worden verleend aan anderen in nood of het afwijken hiervan verplicht is onder het verkeersstelsel voor de scheepvaart of een aanwijzing van de autoriteiten van de kuststaat. In alle andere gevallen is onderbreken van de doorvaart alleen toegestaan na toestemming van de kuststaat. De doorvaart moet onschuldig zijn. Dat is niet het geval indien de doorvaart gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat in de limitatief in het VN-Zeerechtverdrag opgenomen situaties, waaronder het dreigen met geweld tegen de kuststaat, het oefenen met wapens, het verzamelen van inlichtingen ten nadele van de nationale veiligheid van de kuststaat, het lanceren of te water laten van een militair middel, het doen van onderzoek of hydrografische opnemingen en/of het verstoren van het functioneren van communicatiesystemen of installaties of middelen van de kuststaat.

Staats- en oorlogsschepen die zich niet aan de voorwaarden voor onschuldige doorvaart houden, mogen gesommeerd worden om de territoriale zee te verlaten. Als een staats- of oorlogsschip daar geen gehoor aan geeft, zijn escalatiemogelijkheden mogelijk. Ten aanzien van koopvaardischepen die zich niet aan de voorwaarden voor onschuldige doorvaart houden is meer mogelijk. Bij koopvaardischepen mag de kuststaat (strafrechtelijke) rechtsmacht uitoefenen, indien de handeling effecten heeft die zich uitstrekken tot de kuststaat. Daarvan zal bij sabotage van kabels en pijpleidingen nagenoeg altijd sprake zijn, zeker voor de staat of staten waar de kabels of pijpleidingen aanlanden.

Kuststaten kunnen binnen hun territoriale zee de maatregelen nemen die nodig zijn om een doorvaart die niet onschuldig is te voorkomen. Kuststaten mogen de

doorvaart in bepaalde gebieden van hun territoriale zee tijdelijk opschorten in het belang van de (nationale) veiligheid maar mogen daarbij geen onderscheid maken naar categorie schepen of diens nationaliteit. Een dergelijke opschorting gaat pas in nadat die op de daarvoor bestemde wijze is bekendgemaakt.

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

Datum
14 april 2025

Zone 2: Aansluitende zone

Het zeegebied aansluitend aan de buitengrens van de territoriale zee tot maximaal 24 zeemijlen, gemeten vanaf de basislijn, is de aansluitende zone. Kuststaten hebben hier rechtsmacht ter voorkoming van een schending in hun territoriale wateren van hun douane-, belasting, immigratie- of volksgezondheidswetgeving of in reactie op een al begane schending daarvan in hun territoriale zee.

Zone 3: Exclusieve economische zone

Het zeegebied aansluitend aan de territoriale zee tot een maximum van 200 zeemijlen, gemeten vanaf de basislijn, is de exclusieve economische zone (EEZ). De kuststaat heeft in de EEZ en op het continentaal plat soevereine rechten met betrekking tot de exploratie en exploitatie, het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem, de zeebodem en de ondergrond daarvan, waaronder andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals het opwekken van energie. Er kan strafrechtelijk worden gehandhaafd in geval van incidenten met (buitenlandse) schepen voor zover dat nodig is voor en verbonden is met de uitoefening van deze rechten en het strafrecht van de kuststaat daarin voorziet. In de EEZ heeft de kuststaat tevens rechtsmacht met betrekking tot: het bouwen, plaatsen en gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen; het doen van wetenschappelijk zee-onderzoek; en bescherming van het mariene milieu.

Overige staten genieten in de EEZ vrijheid van scheepvaart en overvlucht, net als op de volle zee, en vrijheid om pijpleidingen en kabels op de zeebodem te leggen met inachtneming van de rechten van de kuststaat en andere internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden. Met uitzondering van de hierboven beschreven rechtsmacht vallen koopvaardijsschepen in deze zone onder de exclusieve rechtsmacht van hun eigen vlaggenstaat.

Zone 4: Volle zee

Op de volle zee genieten alle staten vrijheid van scheepvaart en overvlucht, met inachtneming van de belangen van andere staten in hun uitoefening van de vrijheid van de volle zee. Vanwege het beperkte oppervlak van de Noordzee raakt het Nederlandse deel van de EEZ niet aan de volle zee, maar aan de EEZ van andere kuststaten.

Treffen van maatregelen

In algemene zin is bij het treffen van maatregelen van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen rechtsmacht enerzijds en de bevoegdheid tot handhaving anderzijds. Rechtsmacht voor een staat (op grond van internationaal recht) over (de acties van) een buitenlands schip betekent nog niet dat dwang in het kader van handhaving (aan boord gaan, etc.) ook is toegestaan. Dat mag alleen voor zover het internationaal recht dat toestaat en die ruimte is er alleen onder omstandigheden jegens buitenlandse koopvaardijsschepen. Als die ruimte er is, dan is nationale wetgeving de grondslag voor strafrechtelijke vervolging van strafbare feiten dan wel bestuursrechtelijke handhaving van wettelijke verplichtingen. Dit kan

naast het strafrecht ook betrekking hebben op overige wettelijke sectorale stelsels, waaronder de Mijnbouwwet, Erfgoedwet en wetgeving met betrekking tot (veiligheid van) scheepvaart en milieuwetgeving. Onrechtmatig optreden van een buitenlands schip leidt in ieder geval tot mogelijkheden om de vlaggenstaat daarop aan te spreken, zo nodig inclusief sancties, en het aanspreken in rechte (zoals schadeverhaal).

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

Datum
14 april 2025

Geweldgebruik

Binnen het internationaal recht gelden een (beperkt) aantal elementen als dwingende normen van algemeen volkenrecht (ius cogens: "peremptory norms") die te allen tijde voorrang hebben op alle overige regels en bepalingen en waarvan geen afwijking is toegestaan. Een van deze zogenaamde dwingende normen is het **verbod op (het dreigen met) interstatelijk geweldgebruik**, zoals is opgenomen in het Handvest van de Verenigde Naties. Het gebruik van of dreigen met geweld in de interstatelijke betrekkingen is verboden, tenzij de staat toestemming heeft van de VN-Veiligheidsraad of handelt in zelfverdediging tegen een (onmiddellijk dreigende) gewapende aanval.

Het invoeren van **nationale zelfverdediging** is alleen mogelijk in reactie op een daadwerkelijke gewapende aanval of een onmiddellijk dreigende gewapende aanval. Daarbij gelden verschillende criteria.

- Voor een *gewapende aanval* geldt dat sprake moet zijn van geweldgebruik van enige ernst. Kleinere incidenten – zoals het veroorzaken van beperkte (commerciële) schade of hinder - kwalificeren niet als gewapende aanval op de staat of zijn niet voldoende om te kunnen spreken van een noodzaak tot optreden in het kader van nationale zelfverdediging.
- Voor een *onmiddellijk dreigende gewapende aanval* geldt dat er sprake moet zijn van een daadwerkelijk dreigende gewapende aanval, die niet meer langs andere weg (zoals diplomatieke onderhandelingen) kan worden afgeslagen, binnen afzienbare tijd zal plaatsvinden en er geen twijfel meer bestaat dat alleen verdedigend geweldgebruik de aanval kan tegenhouden. Een potentiële dreiging of algemeen vijandige houding kan dus niet beschouwd worden als onmiddellijk dreigende gewapende aanval. Ook voorziet dit criterium niet in een bevoegdheid om "preventief" op te treden met het oog op zich mogelijk in de toekomst ontwikkelende dreigingen.
- Voor zowel een gewapende aanval als een onmiddellijk dreigende gewapende aanval is vereist dat het gebruik van geweld noodzakelijk is om de aanval af te slaan en te doen stoppen. Het gebruikte geweld moet beperkt blijven tot het stoppen van de aanval en mag dus niet als vergelding worden gebruikt. Daarnaast moet het gebruik van geweld ter zelfverdediging naar aard, omvang en intensiteit proportioneel zijn aan dat doel en in redelijke verhouding staan tot de aanval waartegen verdedigd wordt.

Rechtsvaardigheidsgronden²

Er zijn omstandigheden waarin, onder zeer strikte voorwaarden, een staat gerechtvaardigd kan zijn om handelingen te verrichten die anders onrechtmatig zouden zijn. Twee van zogenaamde rechtsvaardigheidsgronden zijn acute noodzaak en tegenmaatregelen.

² Zie de *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* van de International Law Commission (met commentary; 2001).

Een staat kan **tegenmaatregelen** nemen als reactie op onrechtmatig handelen van een andere staat. De benadeelde staat kan diens verplichtingen onder het internationaal recht jegens de schendende staat opschorten en tegenmaatregelen nemen. Tegenmaatregelen mogen enkel genomen worden onder bepaalde inhoudelijke en procedurele voorwaarden. Belangrijke inhoudelijke voorwaarden hierbij zijn dat de tegenmaatregel gericht moet zijn op het doen ophouden van de oorspronkelijke schending, en dus geen vergelding of straffende maatregel mag zijn. Ook moet de tegenmaatregel proportioneel en omkeerbaar zijn, en dient de staat een waarschuwing te geven voorafgaand aan de maatregel. Tegenmaatregelen mogen niet in strijd zijn met dwingende normen van het internationaal recht, waaronder het verbod op (het dreigen met) interstatelijk geweldgebruik.

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

Datum
14 april 2025

Een staat kan handelen in **acute noodzaak** om een directe en ernstige bedreiging van diens vitale nationale belangen tegen te gaan. Het inroepen van acute noodzaak is aan strikte voorwaarden gebonden. Zo moet de noodzaak bestaan uit een daadwerkelijke en acute dreiging tegen een vitaal belang van de staat. Ook is handelen in acute noodzaak alleen toegestaan, als er geen minder ingrijpende alternatieven zijn om de dreiging af te slaan en het handelen zich beperkt (in tijd, omvang en strekking) tot het wegnemen van de dreiging.