

Vergaderjaar 1996–1997

**25 446 (R 1594)**

## **Instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk (Rijkswet instelling exclusieve economische zone)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

|   |          |
|---|----------|
| Algemeen gedeelte   | 2        |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>2</b> |
| 1.1 Doel en strekking van het voorstel van rijkswet   | 2        |
| 1.2 De exclusieve economische zone en het internationale recht van de zee                                   | 2        |
| 1.3 Ontwikkelingen in Nederland en de Noordzeeregio met betrekking tot de exclusieve economische zone       | 4        |
| 1.4 Ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen en in Aruba met betrekking tot de exclusieve economische zone | 5        |
| <b>2. Gevolgen van de instelling van de exclusieve economische zone</b>                                     | <b>6</b> |
| 2.1 Algemeen  | 6        |
| 2.2 Bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaart  | 7        |
| 2.2.1 De handhavingsbevoegdheden van de kuststaat   | 8        |
| 2.2.2 De handhavingsbevoegdheden van de havenstaat  | 9        |
| 2.3 Bevoegdheden met betrekking tot het storten van afvalstoffen  | 10       |
| 2.4 Financiële gevolgen   | 11       |
| Artikelgewijs gedeelte  | 11       |

## **ALGEMEEN GEDEELTE**

### **1. Inleiding**

#### *1.1 Doel en strekking van het voorstel van rijkswet*

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot instelling van een exclusieve economische zone (hierna EEZ) van het Koninkrijk in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. De instelling van een EEZ past in het streven illegale olielozingen op zee te reduceren en vloeit wat Nederland betreft ook voort uit afspraken daarover tussen de Noordzeelanden, waarop hierna nog nader wordt ingegaan. De instelling van een EEZ is wenselijk teneinde optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb. 1983, 83; hierna het VN-Zeerechtverdrag), biedt, met name op het gebied van de handhaving van de internationale milieuvoorschriften die gelden voor de zeescheepvaart. Bij Rijkswet van 26 juni 1996, (Stb. 357) is het verdrag goedgekeurd voor het Koninkrijk, tezamen met de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van deel XI van het verdrag. Het verdrag en de overeenkomst zijn op 28 juni 1996 geratificeerd voor het Koninkrijk in Europa.

Schepen worden in Nederlandse havens gecontroleerd op de naleving van de lozingsvoorschriften van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationale verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, zoals gewijzigd en aangevuld bij het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat verdrag, met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1975, 147 en Trb. 1978, 187; hierna het MARPOL-verdrag). Dit verdrag is voor Nederland uitgevoerd in de Wet van 14 december 1983, houdende regelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen, (Stb. 683) (Wet voorkoming verontreiniging door schepen, hierna WVVS). Vervolging in Nederland is echter op dit moment niet mogelijk wanneer een illegale lozing door een buitenlands schip heeft plaatsgevonden buiten de Nederlandse binnenwateren of territoriale zee. In zulke gevallen moet de afhandeling van de overtreding worden overgelaten aan de vlaggenstaat, die exclusief bevoegd is om overtredingen van de internationale regels door schepen, varende onder zijn vlag, te vervolgen.

Het MARPOL-verdrag geldt ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In deze landen zijn landsverordeningen inzake de voorkoming van verontreiniging door schepen aangenomen (PBNA 1993, 108; AB Aruba 1993, 72).

In de praktijk is gebleken dat geconstateerde overtredingen van buitenlandse schepen slechts in een beperkt aantal gevallen worden bestraft door de vlaggenstaat. Door nu met de instelling van een EEZ de mogelijkheid te creëren dat de kuststaat in bepaalde ernstige gevallen zelf de vervolging ter hand kan nemen, verwacht de regering effectiever te kunnen bijdragen aan de handhaving van de lozingsvoorschriften.

#### *1.2 De exclusieve economische zone en het internationale recht van de zee*

Het VN-Zeerechtverdrag is vanaf het moment van de openstelling voor ondertekening tot aan de sluiting daarvan ondertekend door 157 staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, en internationale organisaties, waaronder de Europese Gemeenschap. Het verdrag is op 16 november 1994 in werking getreden, dat is twaalf maanden na de datum van neerlegging van de zestigste akte van bekrachtiging of toetreding.

In het VN-Zeerechtverdrag is de mogelijkheid tot uitbreiding van rechtsmacht door het instellen van een EEZ gecodificeerd en de omvang van die rechtsmacht aangegeven. Artikel 55 van deel V van het VN-Zeerechtverdrag definieert de EEZ als volgt: «De exclusieve economische zone is een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee en bezit de specifieke juridische status, ingesteld in dit Deel, ingevolge welke de rechten en rechtsmacht van de kuststaat en de rechten en vrijheden van andere Staten worden geregeld bij de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag.» Artikel 57 van het verdrag specificeert de breedte van de EEZ: deze strekt zich niet verder uit dan 200 zeemijl (een zeemijl is 1852 meter) van de basislijnen, vanaf welke de breedte van de territoriale zee wordt gemeten. De normale basislijn is volgens het VN-Zeerechtverdrag de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten (artikel 5, VN-Zeerechtverdrag).

Tal van staten hebben gedurende de onderhandelingen over het VN-Zeerechtverdrag al een EEZ ingesteld. In West-Europa hebben bijvoorbeeld Frankrijk (1976), Noorwegen (1976), Portugal (1977) en Spanje (1978) dit gedaan lang voor de totstandkoming van het VN-Zeerechtverdrag. In het Caraïbisch gebied is dit eveneens gebeurd door de Dominicaanse Republiek (1976), Guatemala (1976), Cuba (1977), Colombia (1978) en Venezuela (1978). Na de totstandkoming van het VN-Zeerechtverdrag in 1982 hebben ook andere staten zoals de Verenigde Staten (1983), en de toenmalige Sovjet Unie (1984) een EEZ ingesteld. In het Caraïbisch gebied gebeurde dit onder andere door een voor de regio belangrijk land als Mexico (1986). Van meer recente datum is de instelling van een EEZ door Zweden (1993), Duitsland (1995) en Denemarken (1996). Het Verenigd Koninkrijk heeft in 1996 een 200-mijlszone ingesteld, die wat betreft de rechtsmacht ter bescherming van het mariene milieu vergelijkbaar is met de EEZ. Tegenwoordig wordt algemeen aanvaard dat het VN-Zeerechtverdrag op het punt van de instelling van een EEZ de reflectie is van reeds langer bestaand internationaal gewoonterecht. De bepalingen over de aan de EEZ gerelateerde rechten en bevoegdheden in dit verdrag werden voor de inwerkingtreding van het verdrag beschouwd als toepasselijk recht, dat door de inwerkingtreding van het VN-Zeerechtverdrag voor partijen bij het verdrag bindend verdragsrecht is geworden.

In de EEZ bezit de kuststaat soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en beheer van de levende en niet levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden (artikel 56, eerste lid, onder a, VN-Zeerechtverdrag).

Daarnaast heeft de kuststaat in de EEZ rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu (artikel 56, eerste lid, onder b, VN-Zeerechtverdrag). In de EEZ blijven onaangetast de vrijheid van scheepvaart, de vrijheid van overvliegen en de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen, alsmede andere met deze vrijheden samenhangende internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee (artikel 58, VN-Zeerechtverdrag). Staten dienen echter bij de uitoefening van hun rechten en de vervulling van hun plichten in de EEZ rekening te houden met de rechten van de kuststaat. Zij dienen de door de kuststaat in overeenstemming met het internationale recht aangenomen wetten en voorschriften na te leven.

### 1.3 Ontwikkelingen in Nederland en de Noordzeeregio met betrekking tot de EEZ

Bij brief van 29 oktober 1986 (Kamerstukken II 1986/87, 17 408, nr. 22) berichtte de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, tevens coördinerend minister voor Noordzee-aangelegenheden, dat de regering voornemens was een onderzoek te doen verrichten naar de voor- en nadelen die zijn verbonden aan het instellen van een EEZ door Nederland. Hierbij zou worden nagegaan op welke wijze de instelling van een EEZ zou kunnen bijdragen aan de gezondmaking van het Noordzee-milieu. Het desbetreffende onderzoek werd in 1987 in het kader van de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Noordzee-aangelegenheden (ICONA) verricht en de resultaten ervan zijn neergelegd in het «Rapport over de instelling van een exclusieve economische zone» (december 1987).

Aan de Raad van de Waterstaat (Noordzeecommissie) werd advies over dit rapport gevraagd. De Raad legde zijn visie neer in een advies van 18 juli 1988. In zijn advies was de Raad van oordeel dat Nederland zo spoedig mogelijk over zou moeten gaan tot de instelling van een EEZ. De Raad adviseerde de regering tevens de andere Noordzeelanden over deze materie te consulteren.

De resultaten van het ICONA-rapport en van de externe advisering werden verwerkt in het Voorlopig Regeringsstandpunt inzake de instelling van een EEZ door Nederland (Kamerstukken II 1988/89, 17 408, nr. 47), waarin de regering tot een voorlopig positief standpunt ten aanzien van de instelling van een EEZ besloot. De regering besloot daarbij de andere Noordzeelanden te consulteren in het kader van de onderhandelingen tijdens de Derde Noordzeeministersconferentie die op 7 en 8 maart 1990 in Den Haag werd gehouden. Dit heeft geleid tot opname van een paragraaf inzake de EEZ in de Slotverklaring van de Derde Noordzeeministersconferentie (paragraaf 36), waarin de Noordzee-ministers overeenkwamen:

«Actie te coördineren, in overeenstemming met het internationaal recht, met als doel de rechtsmacht van kuststaten te vergroten, met inbegrip van de mogelijkheid exclusieve economische zones in te stellen in de gebieden van de Noordzee waar deze niet bestaan en daartoe de Nederlandse regering te verzoeken deze actie te coördineren en de bevindingen begin 1992 voor te leggen aan de Ministers verantwoordelijk voor de Noordzee. Dit behoudens de voltooiing van de afbakening van het continentale plat van alle kuststaten van de Noordzee en alle rechten die daaraan kunnen worden ontleend.»

Op basis van dit actiepunt heeft Nederland het initiatief genomen de Noordzee-landen uit te nodigen voor overleg inzake de EEZ. Dit internationaal overleg heeft geresulteerd in een ontwerp-verklaring inzake de gecoördineerde uitbreiding van de rechtsmacht in de Noordzee. Naar aanleiding van dit overleg heeft de regering een positief regeringsstandpunt over de instelling van een EEZ door Nederland aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden bij brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 10 juli 1992 (kenmerk DGSM S/V-21.202/92/VA). De ontwerp-verklaring is door de gezamenlijke Noordzee-ministers en de Europese Gemeenschappen aanvaard en ondertekend te Parijs op 22 september 1992. In deze verklaring zijn de Noordzeelanden overeengekomen dat de rechtsmacht van de kuststaten uitgebreid moet worden in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag met het oog op het terugdringen van de verontreiniging van het mariene milieu. Zij concludeerden voorts dat de instelling van een EEZ een bijdrage zou kunnen leveren aan een betere en effectievere handhaving van internationale

regels betreffende de verontreiniging van de zee. Zij besloten daartoe in hun interne rechtsorde het proces op gang te brengen om EEZs in te stellen, danwel hun rechtsmacht anderszins uit te breiden, alsmede die algemeen aanvaarde internationale regels en normen te implementeren die van bijzonder belang zijn voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu van de Noordzee. In de Verklaring is voorts opgenomen dat deze uitbreiding van rechtsmacht in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag moet plaatsvinden. Ook is afgesproken dat vervolgoverleg zal plaatsvinden over de harmonisatie en de uitwerking van het EEZ-regime en over een gecoördineerd handhavingsbeleid. Hiertoe was een zogenaamde Task Force ingesteld. Deze Task Force was bij uitstek het kader waarin de Noordzeelanden informatie uitwisselden over de ontwikkelingen met betrekking tot de EEZ in de onderscheiden landen. Nederland heeft de voorgenomen instelling van een EEZ in dit forum aangekondigd en de buurlanden ook rechtstreeks op de hoogte gesteld. In het kader van de EEZ Task Force hebben ook de overige Noordzeelanden die nog geen EEZ hebben of hadden, te weten België, respectievelijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, het voornemen tot instelling van een EEZ of daaraan gelijk te stellen rechtsmacht aangekondigd.

De Task Force heeft gerapporteerd aan de Vierde Noordzeeministersconferentie die op 8 en 9 juni 1995 te Esbjerg heeft plaatsgevonden. Daar is besloten tot samenwerking tussen de Noordzeestaten bij het uitoefenen van de vlaggenstaat-, havenstaat- en kuststaatbevoegdheden in de EEZs of vergelijkbare maritieme gebieden, onder andere gericht op het vergemakkelijken van de handhaving en de vervolging van overtreders van het MARPOL-verdrag (par. 42, onder ii, van de Slotverklaring van de conferentie). In paragraaf 43 van de Slotverklaring van de conferentie wordt het belang van samenwerking bij de handhaving van de internationale lozingsvoorschriften sterk benadrukt. Afgesproken is dat actie zal worden ondernomen om middelen te ontwikkelen, in de vorm van een juridisch instrument of een samenwerkingsregeling anderszins, waardoor de handhavingsautoriteiten en rechterlijke instanties effectiever kunnen samenwerken bij het uitoefenen van bedoelde rechtsmacht, inclusief de bevoegdheden in de EEZs of vergelijkbare jurisdictiezones.

Nadat het Europees Parlement in een resolutie, aangenomen op 16 september 1992, eerder al had aangedrongen op de instelling van exclusieve economische zones door de EG-lidstaten, heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen zich op dit punt in gelijke zin uitgesproken in zijn conclusies betreffende veiligheid op zee en voorkoming van verontreiniging in de Gemeenschap van de buitengewone vergadering van transport- en milieuministers op 25 januari 1993.

#### *1.4 Ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen en in Aruba met betrekking tot de EEZ*

Op 24 maart 1983 is te Cartagena de Indias het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied, met Bijlage, en een Protocol betreffende samenwerking ter bestrijding van olielozingen in het Caraïbisch gebied, met Bijlage (Trb. 1983, 152) tot stand gekomen. Dit verdrag is op 30 maart 1986 voor de Nederlandse Antillen en Aruba in werking getreden. In artikel 2, eerste lid, is het verdragsgebied omschreven als het mariene milieu van de Golf van Mexico, de Caraïbische zee en de daaraan grenzende gebieden van de Atlantische Oceaan, ten zuiden van de 30° noorderbreedte en binnen 200 zeemijl van de Atlantische kust van de in artikel 25 van het verdrag bedoelde staten.

De verdragsluitende partijen hebben zich verplicht alle passende maatregelen te nemen in overeenstemming met het internationale recht ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het verdragsgebied en ter verzekering van een goed milieubeheer. Te dien einde zullen zij de meest geschikte middelen gebruiken die tot hun beschikking staan, zulks overeenkomstig hun mogelijkheden (artikel 4, eerste lid).

In het licht hiervan en in de overtuiging dat een schoon zeemilieu van wezenlijke betekenis is voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba, mede gelet op het feit dat deze landen voor onder meer hun watervoorziening en toerisme daarvan afhankelijk zijn, is het wenselijk dat het Koninkrijk zijn rechtsmacht ook uitbreidt in het Caraïbisch zeegebied. De vereiste wetgeving is in ontwikkeling en met inachtneming van de totstandkoming daarvan zal de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba worden bepaald.

## **2. Gevolgen van de instelling van de exclusieve economische zone**

### *2.1 Algemeen*

Het EEZ-regime omvat het visserijregime en het regime met betrekking tot de bodemrijdommen. Op 8 juni 1977 is de Rijkswet houdende machtiging tot instelling van een visserijzone totstandgekomen (Machtigingswet instelling visserijzone, Stb. 1977, 345; PBNA 230). Het Koninkrijk oefent in de visserijzone de uitsluitende rechtsbevoegdheid uit ten aanzien van visserij-aangelegenheden in een zone ter breedte van ten hoogste 200 zeemijlen. Bij Besluit van 23 november 1977 (Stb. 665) tot uitvoering van de artikelen 1, 2 en 3 van de Machtigingswet instelling visserijzone heeft Nederland een visserijzone ingesteld. Binnen de visserijzone oefent Nederland de soevereine rechten op het gebied van de visserij uit op basis van nationale en Europese visserijregelingen.

Wat de Nederlandse Antillen en Aruba betreft is de visserijzone ingesteld bij Besluit van 6 juli 1993, houdende instelling van een visserijzone voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 1993, 409; PBNA 88; AB Aruba 51). Ook hier gelden nadere uitvoeringsregelingen.

De soevereine rechten op het gebied van de winning van olie en gas worden uitgeoefend onder het in de landen van het Koninkrijk al langer bestaande regime voor de exploratie en exploitatie van de bodemrijdommen van het continentaal plat of bepaalde gedeelten daarvan.

Met betrekking tot de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, anders dan voor de winning van bodemrijdommen, kan worden opgemerkt dat hiervoor momenteel geen nieuwe plannen bestaan, noch voor de Noordzee, noch voor de Caraïbische zee. Hetzelfde geldt voor de opwekking van energie uit water, stromen of wind.

Wat het wetenschappelijk zeeonderzoek betreft voldoen de bestaande procedures in de praktijk goed. Tussen de twaalf EG-landen wordt nog wel over een verdere vereenvoudiging gesproken. Bovendien zijn de Noordzeelanden in de Verklaring van Parijs overeengekomen, dat zij elkaar met betrekking tot het verrichten van wetenschappelijk zeeonderzoek in hun (toekomstige) exclusieve economische zones geen striktere voorwaarden zullen opleggen dan die welke thans gelden. Een en ander sluit niet uit dat de EEZ in de toekomst mogelijk wel van belang kan zijn voor de hier bedoelde soorten gebruik van de zee. Het wetsvoorstel biedt daarvoor de grondslag.

Vanwege de hier geschetste situatie zal de instelling van een EEZ voor de landen van het Koninkrijk geen gevolgen hebben op de gebieden van de visserij en de exploratie en exploitatie van de bodemrijdommen van het continentaal plat.

Wat de overige aspecten betreft zal de EEZ voor het Koninkrijk vooral consequenties hebben vanwege de extra mogelijkheden met betrekking tot buitenlandse schepen op het punt van de handhaving van de internationale lozingsvoorschriften. Daarnaast kan de EEZ ook van betekenis zijn voor de uitoefening van rechtsmacht met betrekking tot storting (dumping) van afvalstoffen. Op deze handhavingsbevoegdheden wordt hieronder nader ingegaan. Uitvoering van een en ander noopt in elk geval tot wijziging van de WVVS en de Wet verontreiniging zeewater – een voorstel van wet daartoe zal binnenkort worden ingediend – alsmede van de relevante wetgeving van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging van schepen en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone is in december 1996 ter advisering bij de Raad van State aanhangig gemaakt.

## *2.2 Bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaart*

Ten aanzien van de scheepvaart geldt, zoals eerder vermeld, dat de internationale en nationale regelgeving met betrekking tot het voorkomen van verontreiniging van de zee door de scheepvaart, zoals neergelegd in respectievelijk het MARPOL-verdrag en de WVVS, van toepassing is op Nederlandse schepen waar ook ter wereld. De WVVS is bovendien van toepassing op buitenlandse schepen in de Nederlandse territoriale zee. Instelling van de EEZ voor Nederland heeft tot gevolg dat de WVVS zal moeten worden aangepast op het punt van de uitbreiding van de rechtsmacht met betrekking tot buitenlandse schepen. Pas dan kan Nederland de bevoegdheden uit het VN-Zeerechtverdrag ten aanzien van de verontreiniging door schepen in de EEZ ten volle benutten. Hetzelfde zal mutatis mutandis gelden voor de wetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Artikel 211, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag legt aan staten de verplichting op om, optredend via de bevoegde internationale organisatie (dit is de Internationale Maritieme Organisatie, hierna IMO) of een algemene diplomatieke conferentie, internationale regels en normen vast te stellen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen. Waar dit nodig is dienen staten te bevorderen dat routeringsstelsels voor de scheepvaart worden ingesteld met het oogmerk het risico van ongevallen die verontreiniging van het mariene milieu, met inbegrip van de kustlijn, en verontreinigingsschade aan de daarmee samenhangende belangen van kuststaten zouden kunnen veroorzaken, tot een minimum te beperken.

Ten aanzien van de EEZ mag de kuststaat wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, welke overeenstemmen met en uitvoering geven aan algemeen aanvaarde internationale regels en normen, vastgesteld via de IMO of een algemene diplomatieke conferentie (artikel 211, vijfde lid, VN-Zeerechtverdrag). Dit betekent dat het Koninkrijk in elk geval die normen in de EEZ van toepassing mag verklaren en mag handhaven, die in het MARPOL-verdrag zijn neergelegd.

In de EEZ kunnen kuststaten, door tussenkomst van de IMO, gebieden aanwijzen, waarvoor het aannemen van bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen vereist is om

erkende technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in dat gebied, alsmede het gebruik of de bescherming van de rijkdommen daarvan en het speciale karakter van het verkeer daarin. Deze wetten en voorschriften kunnen betrekking hebben op lozingen of gebruiken bij de navigatie (artikel 211, zesde lid, VN-Zeerechtverdrag). Naast de lozingsvoorschriften kan de handhaving door het Koninkrijk derhalve ook betrekking hebben op bepaalde verkeersmaatregelen voor de scheepvaart in bedoelde bijzondere gebieden in de EEZ.

#### 2.2.1 De handhavingsbevoegdheden van de kuststaat

Het VN-Zeerechtverdrag bevat een aantal bevoegdheden die verder strekken dan die van het MARPOL-verdrag. De nieuwe bevoegdheden onder het VN-Zeerechtverdrag hebben, zoals eerder al vermeld, met name betrekking op de handhaving van de lozingsvoorschriften. Voor de regering is het verkrijgen van deze bevoegdheden een zeer belangrijk element bij de wens om een EEZ in te stellen. Met betrekking tot deze bevoegdheden maakt het VN-Zeerechtverdrag onderscheid tussen rechtsmacht van de kuststaat en rechtsmacht van de havenstaat.

De rechtsmacht van de kuststaat heeft betrekking op overtredingen die zijn begaan binnen de EEZ of de territoriale zee van die staat, en betreft zowel bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend in een haven als bevoegdheden die in de EEZ of de territoriale zee van die staat kunnen worden uitgeoefend.

De rechtsmacht van de havenstaat heeft betrekking op overtredingen die zijn begaan buiten de binnenwateren, de territoriale zee of de EEZ van die staat, en betreft bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend wanneer het betrokken schip zich in een haven van die staat bevindt.

De nieuwe bevoegdheden die het VN-Zeerechtverdrag aan de kuststaat toekent ten aanzien van de handhaving van de lozingsregels voor buitenlandse schepen in de EEZ, behelzen onder andere de mogelijkheid om in de EEZ een feitelijke inspectie van het schip te verrichten en, indien nodig, de mogelijkheid het schip daadwerkelijk vast te houden.

Een schip dat zich vrijwillig in een haven van de kuststaat of op een laad- of losplaats buitengaats bevindt en dat een overtreding in de EEZ heeft begaan kan door de kuststaat worden vervolgd voor de overtreding van de nationale wetten ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen (artikel 220, eerste lid, VN-Zeerechtverdrag). Deze bevoegdheid is ook van toepassing ten aanzien van lozingen die zich hebben voorgedaan tijdens een eerdere reis van het betrokken schip. De bevoegdheid bestaat nu alleen ten aanzien van lozingen die hebben plaats gevonden in de territoriale zee, ongeacht de vraag of het schip zich vrijwillig in de haven bevindt.

Voorts kan de kuststaat onder het VN-Zeerechtverdrag in geval van een ernstig vermoeden van een overtreding van lozingsvoorschriften in de territoriale zee overgaan tot feitelijke inspectie van het schip met betrekking tot de overtreding. Indien het bewijsmateriaal zulks rechtvaardigt kan de kuststaat rechtsvervolgning instellen, met inbegrip van de vasthouding van het schip. Het VN-Zeerechtverdrag eist dat in dat geval de kuststaat duidelijke redenen moet hebben om aan te nemen dat het buitenlandse schip tijdens zijn doorvaart in de territoriale zee lozingsvoorschriften heeft overtreden (artikel 220, tweede lid, VN-Zeerechtverdrag). Dit impliceert dat het recht van onschuldige doorvaart op dit punt niet langer in de weg staat aan de handhaving van de wetten en voorschriften van de kuststaat. In dit verband is ook artikel



19, tweede lid, onder h, van het VN-Zeerechtverdrag van belang, dat aangeeft dat er geen sprake (meer) is van onschuldige doorvaart indien er sprake is van opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met het VN-Zeerechtverdrag.

Het VN-Zeerechtverdrag onderscheidt drie situaties met betrekking tot overtredingen door schepen van de lozingsvoorschriften in de EEZ, waaraan de kuststaat in zwaarte oplopende handhavingsbevoegdheden ontleent die zowel in de EEZ als in de territoriale zee kunnen worden uitgeoefend:

1. In de eerste situatie gaat het om de vaststelling van een overtreding van de van toepassing zijnde internationale regels en normen (artikel 220, derde lid, VN-Zeerechtverdrag). In dat geval kan de kuststaat verlangen dat het schip informatie verstrekt over zijn laatste en zijn volgende aanloophaven en andere van belang zijnde informatie die nodig is om vast te stellen of zich een overtreding heeft voorgedaan.

2. In het tweede geval gaat het om de situatie dat er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een schip een overtreding van de voorschriften in de EEZ heeft begaan die tot een aanzienlijke lozing heeft geleid, met als gevolg een aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu, of de dreiging daarvan. In deze situatie kan de kuststaat overgaan tot feitelijke inspectie van het schip voor aangelegenheden betreffende de overtreding indien het schip geweigerd heeft informatie te verstrekken, of indien de door het schip verstrekte informatie zeer duidelijk afwijkt van de feitelijke situatie en indien de omstandigheden van het geval een zodanige inspectie rechtvaardigen (artikel 220, vijfde lid, VN-Zeerechtverdrag). De aldus verkregen informatie kan in een later stadium worden gebruikt om rechtsvervolging in te stellen tijdens een later bezoek, indien het schip zich vrijwillig in een haven bevindt. Uiteraard kan de verkregen informatie eveneens worden doorgegeven aan de vlaggenstaat van het schip.

3. In de derde en meest ernstige situatie, gaat het om een illegale lozing die grote schade of het risico van grote schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen veroorzaakt, dan wel aan de rijkdommen van zijn territoriale zee of EEZ. In dat geval mag de kuststaat mits het bewijsmateriaal zulks rechtvaardigt, en met inachtneming van waarborgen die het VN-Zeerechtverdrag noemt, rechtsvervolging instellen, met inbegrip van de vasthouding van het schip (artikel 220, zesde lid, VN-Zeerechtverdrag).

#### 2.2.2 De handhavingsbevoegdheden van de havenstaat

Het VN-Zeerechtverdrag kent ook aan de havenstaat een aantal nieuwe bevoegdheden toe ten aanzien van de handhaving van de lozingsregels voor buitenlandse schepen.

De havenstaat kan wanneer een schip zich vrijwillig in de haven of op een laad- of losplaats buitengaats van die staat bevindt, een onderzoek doen en, wanneer het bewijsmateriaal dit wettigt, rechtsvervolging instellen met betrekking tot enige lozing uit dat schip buiten de binnenwateren, de territoriale zee of de EEZ van die havenstaat die in strijd is met van toepassing zijnde internationale lozingsvoorschriften (artikel 218, eerste lid, VN-Zeerechtverdrag).

Op grond van artikel 218, eerste lid, kan derhalve onder bepaalde voorwaarden worden opgetreden in een haven tegen lozingen die op volle zee zijn begaan door buitenlandse schepen.

Indien een schip een illegale lozing heeft gepleegd in de binnenwateren, de territoriale zee of de EEZ van een andere staat mag de havenstaat het schip vervolgen indien de betrokken staat, de vlaggenstaat of de staat die schade heeft geleden of risico's loopt door de lozing, daartoe een verzoek doet. Bovendien mag de havenstaat een vervolging instellen indien door de overtreding schade is veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt in de binnenwateren, de territoriale zee of de EEZ van de havenstaat (artikel 218, tweede lid, VN-Zeerechtverdrag). Ter illustratie van het belang van dit laatste aspect kan worden opgemerkt, dat op grond van artikel 218, tweede lid, het hebben van een EEZ een voorwaarde is voor het kunnen instellen van rechtsvervolging tegen een buitenlands schip dat bijvoorbeeld buiten het gebied van het Nederlands deel van het continentaal plat een overtreding heeft begaan, die daarbinnen verontreiniging heeft veroorzaakt of dreigt te veroorzaken.

Een ander aspect van de rechtsmacht van de havenstaat dat van belang is in verband met de EEZ, is dat de havenstaat, voor zover uitvoerbaar, ook zijn medewerking moet verlenen aan verzoeken van andere staten om onderzoek te doen naar illegale lozingen die hebben plaatsgevonden in de binnenwateren, de territoriale zee of de EEZ van de verzoekende staat (artikel 218, derde lid, VN-Zeerechtverdrag). Door het instellen van een EEZ van het Koninkrijk zullen in voorkomend geval ook Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba om dergelijke medewerking van een havenstaat kunnen verzoeken met betrekking tot overtredingen van de lozingsvoorschriften in de EEZ. In dit opzicht is de EEZ in het bijzonder ook van belang voor de regionale samenwerking op het gebied van de handhaving van de lozingsvoorschriften, zoals die bijvoorbeeld plaatsvindt in het kader van het op 26 januari 1982 te Parijs totstandgekomen Memorandum van overeenstemming inzake havenstaatcontrole (Trb. 1982, 59). Dit belang neemt toe naarmate meerdere landen in de Noordzee en in de Caraïbische regio een EEZ instellen.

### *2.3 Bevoegdheden met betrekking tot het storten van afvalstoffen*

Ten aanzien van verontreiniging veroorzaakt door storting van afvalstoffen bepaalt het VN-Zeerechtverdrag dat storting binnen de EEZ of op het continentaal plat niet mag geschieden zonder de uitdrukkelijke voorafgaande goedkeuring van de kuststaat. Deze heeft het recht storting toe te staan, te regelen en te controleren (artikel 210, vijfde lid, VN-Zeerechtverdrag). Bovendien biedt het verdrag aan de kuststaat de mogelijkheid internationaal aanvaarde regels met betrekking tot storting binnen zijn EEZ of op zijn continentaal plat te handhaven (Artikel 216, eerste lid, onder a, VN-Zeerechtverdrag).

Hierbij moet echter worden bedacht dat de bestaande verdragen op dit gebied reeds goede mogelijkheden bieden om illegale storting tegen te gaan. De EEZ zal echter het juridisch kader op dit punt versterken. Deze verdragen zijn: het op 15 februari 1972 te Oslo tot stand gekomen Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen, met bijlagen (Trb. 1972, 62), het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval en vuil, met bijlagen (Trb. 1973, 172), en het eerder genoemde Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied.

Inmiddels is mede ter vervanging van het Verdrag van Oslo op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoost Atlantische Oceaan, met Bijlagen en Aanhangsels (Trb. 1993, 16), dat nog niet in

werking is getreden, maar op dit punt materieel geen wijziging brengt in de bestaande situatie.

#### *2.4 Financiële gevolgen*

De instelling van de EEZ sluit logisch aan op de intensivering en optimalisering van de handhaving van lozingsvoorschriften, die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991–1994 (Kamerstukken II 1990/91, 22 072, nr. 1 en 2). Voor de uitvoering van dit beleid zijn in de rijksbegroting reeds voorzieningen getroffen. Of genoemde intensivering en optimalisering van de handhaving verder in de toekomst zal leiden tot verschuiving van personele of materiële middelen bij de betrokken operationele overheidsdiensten, is onderwerp van onderzoek. Het handhavingsbeleid naar aanleiding van de instelling van een EEZ wordt uitgevoerd binnen de budgettaire kaders van de betrokken begrotingshoofdstukken.

In het in paragraaf 1.3 genoemde Rapport over de instelling van een exclusieve economische zone uit 1987 is met betrekking tot de financiële consequenties gesteld, dat de kosten van het instellen van een EEZ binnen de bestaande budgetten opgevangen worden en derhalve niet zullen leiden tot een extra beslag op de rijksbegroting. In dit verband zijn genoemd de kosten op het terrein van de wetgevingsinspanning en internationale onderhandelingen. Volgens het rapport wordt van de instelling van een EEZ slechts een zeer lichte vermeerdering van de werklast van de Kustwacht en het justitieel apparaat verwacht. In 1987 werd hierbij nog uitgegaan van drie à vijf zaken extra per jaar. Uit gegevens blijkt evenwel dat per maand ongeveer vijf illegale lozingen worden waargenomen in het zeegebied van de beoogde Nederlandse EEZ, die thans reeds worden behandeld door de controlerende instanties, met dien verstande dat deze zaken ter afhandeling worden doorgezonden naar de vlaggenstaat van het betrokken schip. De instelling van een EEZ leidt ertoe dat een aantal van deze zaken door het justitieel apparaat in Nederland zal kunnen worden afgehandeld.

Het toezicht op de naleving van de milieuvoorschriften en de opsporing van strafbare feiten vinden op de Noordzee plaats in het kader van de organisatie van de Kustwacht, waarin betrokken diensten samenwerken. In het kader van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) wordt gewerkt aan verbetering van procedures en vindt coördinatie plaats van beleid, gericht op opsporing en rechtsvervolgning.

In de Noordzee zal de EEZ vallen onder het bestaande geografische werkgebied van de Kustwacht, dat mede de Nederlandse territoriale zee en de zee boven het Nederlands deel van het continentaal plat omvat. In het Caraïbisch gebied vervult met name de Koninklijke Marine de zogenaamde oog- en oorfunctie ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten op zee. Vanaf 1 februari 1996 functioneert de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, die onder meer belast is met het toezicht op het mariene milieu. Ook hier betekent de instelling van de EEZ als zodanig geen uitbreiding van het te controleren gebied.

#### **Artikelgewijs gedeelte**

##### *Artikel 1*

Artikel 1, tweede lid, omschrijft de EEZ en de begrenzing daarvan. Deze omschrijving is gebaseerd op de artikelen 55 en 57 van het VN Zeerechtverdrag.

## Artikel 2

Dit artikel voorziet erin dat de vaststelling van de buitengrens van de EEZ van het Koninkrijk voor de drie landen onafhankelijk van elkaar kan geschieden. Aldus behoeven de landen niet op elkaar te wachten in verband met de specifieke omstandigheden waarmee voor elk van de drie landen rekening moet worden gehouden.

Of de buitengrens van de EEZ werkelijk doorloopt tot de in artikel 1, tweede lid, genoemde afstand van tweehonderd zeemijlen, hangt af van de geografische situatie. Bij het bepalen van de buitengrens van rechtsmachtzones in zee moet immers rekening worden gehouden met de rechten van over- en nabuurlanden in het betrokken zeegebied. Binnen het Koninkrijk zal de maximale afstand van tweehonderd zeemijlen om deze reden nergens kunnen worden gehaald. Het ligt dan ook voor de hand dat voor het bepalen van de buitengrens van de EEZ van het Koninkrijk zal worden aangesloten bij de bestaande regelingen voor de Noordzee en de Caraïbische zee betreffende de begrenzing van maritieme zones en het continentaal plat.

De afbakening van de visserijzone in de Noordzee is geregeld op grond van de Machtigingswet instelling visserijzone, die aanknoopt bij de afbakening van het continentaal plat. De afbakening van het continentaal plat in de Noordzee is geregeld in het op 1 december 1964 te Bonn tot stand gekomen verdrag met Duitsland (Trb. 1964, 184); het op 28 januari 1971 te Kopenhagen tot stand gekomen verdrag met Denemarken en Duitsland (Trb. 1971, 53), alsmede het op 6 oktober 1965 te Londen tot stand gekomen verdrag met het Verenigd Koninkrijk (Trb. 1965, 191) en het daarbij behorend Protocol dat op 25 november 1971 te Londen tot stand gekomen is (Trb. 1971, 212). Met België bestaat overeenstemming over de afbakening van de territoriale zee en het continentaal plat. Op 18 december 1996 zijn te Brussel het Verdrag inzake de afbakening van de territoriale zee (Trb. 1997, 14) en het Verdrag inzake de afbakening van het continentaal plat (Trb. 1997, 15) tot stand gekomen. Deze verdragen zullen binnenkort aan de Staten-Generaal ter goedkeuring worden voorgelegd.

Voor wat de Antillen en Aruba betreft is slechts een afbakening van de visserijzone met Venezuela overeengekomen in het op 31 maart 1978 te Willemstad tot stand gekomen verdrag (Trb. 1978, 61). Afbakening met de Dominicaanse Republiek, met Frankrijk en met het Verenigd Koninkrijk is in voorbereiding.

Artikel 2 bepaalt dat de buitengrens van de EEZ voor Nederland zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, en voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba bij algemene maatregel van rijksbestuur. Er is niet voor gekozen om de afbakening in het voorstel van rijkswet zelf op te nemen. Het voorstel van rijkswet stelt voor het Koninkrijk het EEZ-regime in voor het zeegebied dat overeenkomstig het internationaal recht zal moeten worden afgebakend. Door de afbakening niet in het voorstel van rijkswet zelf op te nemen, maar in voor de drie landen van het Koninkrijk afzonderlijke algemene maatregelen van (rijks)bestuur, zal de afbakening per land van het Koninkrijk kunnen plaatsvinden en zullen ook eventuele latere afspraken over of wijzigingen in de geografische coördinaten van de grenslijn op een procedureel eenvoudiger en snellere wijze kunnen worden verwerkt. Deze methode zal ook zijn nut kunnen hebben voor de verwerking van de resultaten van nog af te ronden overleg met onze buurlanden.

Het spreekt vanzelf dat over de afbakening overeenstemming moet bestaan met die andere staten waarvan een EEZ grenst of zal grenzen aan de EEZ van de onderscheiden landen van het Koninkrijk. Dit aspect zal tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de beoogde algemene maatre-

gelen van (rijks)bestuur betreffende de vaststelling van de buitengrens van de exclusieve economische zone. Zolang nog geen overeenstemming is bereikt heeft de afkondiging van de afbakening door middel van een algemene maatregel van (rijks)bestuur een voorlopig karakter. Wat Nederland betreft is inmiddels een overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk in voorbereiding aangaande het aanvaarden van de grens tussen het Nederlandse en het Britse deel van het continentaal plat als grens van de wederzijdse EEZs.

#### *Artikel 3*

Dit artikel is gebaseerd op artikel 56, eerste lid, onder a en b, van het VN-Zeerechtverdrag. De aanhef van het artikel geeft aan dat de soevereine rechten en de rechtsmacht van het Koninkrijk in zijn EEZ niet absoluut zijn: bij de uitoefening daarvan moet rekening worden gehouden met de desbetreffende beperkingen die het volkenrecht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag, kent.

Zoals onder 2.1 reeds werd aangegeven zal de instelling van een EEZ geen gevolgen hebben voor de bestaande regimes met betrekking tot de visserij in de visserijzone en de exploratie en winning van bodemrijdommen op het continentaal plat.

Het artikel behelst tevens de aanspraak met betrekking tot soevereine rechten inzake andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de EEZ, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Hoewel deze laatste vormen van energie-opwekking thans niet worden toegepast in zee, kan op voorhand niet worden uitgesloten dat deze wellicht in de toekomst gaan plaatsvinden. Het wetsvoorstel biedt de grondslag voor de uitoefening van de desbetreffende soevereine rechten. Hetzelfde geldt voor de rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, anders dan voor de winning van bodemrijdommen.

Wat het wetenschappelijk zeeonderzoek betreft is onder 2.1 reeds opgemerkt dat de Noordzee-ministers in de Verklaring van Parijs van 22 september 1992 zijn overeengekomen dat de instelling van een EEZ voor de Noordzeelanden onderling niet zal mogen leiden tot striktere voorwaarden voor het verrichten van wetenschappelijk zeeonderzoek. Deze afspraak geldt niet met betrekking tot wetenschappelijk zeeonderzoek, verricht door niet-Noordzeelanden en evenmin met betrekking tot wetenschappelijk zeeonderzoek in de wateren rond de Nederlandse Antillen en Aruba, waarvoor binnen het kader van de relevante bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag eventueel wel striktere voorwaarden kunnen worden gesteld.

#### *Artikel 4*

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om de toekomstige rijkswet in de drie landen van het Koninkrijk op een verschillend tijdstip in werking te laten treden. Aldus kan rekening worden gehouden met de uiteenlopende stadia van voorbereiding in de landen met betrekking tot de in verband met de EEZ nodige nadere wetgeving op het gebied van de handhaving. Hier is sprake van een samenhang met artikel 2, dat voorziet in de mogelijkheid om de vaststelling van de buitengrens van de EEZ van het Koninkrijk in de drie landen afzonderlijk te kunnen laten plaatsvinden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink