

Vergaderjaar 1998–1999

25 446 (R 1594)

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 1998

Het verheugt de regering dat het voorstel van rijkswet een positieve ontvangst heeft gekregen, en zij waardeert de gestelde vragen als een nieuwe mogelijkheid om nader in te gaan op de betekenis van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83; hierna het VN-Zeerechtverdrag).

1. Inleiding

Door de leden van de PvdA fractie, alsook de leden van de RPF fractie wordt gevraagd waarom dit wetsvoorstel nu pas voorligt terwijl andere Europese staten eerder tot de instelling van een EEZ zijn overgegaan. De regering heeft het niet wenselijk geacht al tijdens de onderhandelingen over het VN-Zeerechtverdrag tot de instelling van een dergelijke zone te besluiten. Daarmee is gewacht tot het verdrag in werking zou zijn getreden, en het Koninkrijk partij zou zijn. Daarnaast heeft het vinden van de juiste structuur voor de instelling van de EEZ, te weten een wettelijk kader waarbinnen de zone door elk der landen van het Koninkrijk afzonderlijk kan worden ingesteld, tijd gevergd.

Overigens wijst de regering erop dat het Verenigd Koninkrijk geen EEZ kent, maar wel een zone heeft ingesteld, die wat bescherming van het mariene milieu betreft vergelijkbaar is met de EEZ.

De afbakening van de EEZ met Duitsland is het onderwerp van een vraag van de leden van de fractie van D66. Op dit moment bestaat er een afbakening van het continentaal plateau met Duitsland, te vinden in het op 28 januari 1971 te Kopenhagen tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Duitse Bondsrepubliek inzake de begrenzing van het continentaal plat onder de Noordzee (Trb. 1971, 53). Het ligt in het voornemen om de buitengrenzen van de Nederlandse EEZ te laten samenvallen met die van het Nederlandse deel van het continentaal plat, evenals dit voor de Nederlandse visserijzone het geval is.

Door leden van de SGP fractie is gesteld dat het wetsvoorstel weliswaar ingaat op de mogelijkheden die een EEZ biedt voor de handhaving van

milieuregels, doch dat het voorstel weinig informatie bevat over het economisch gebruik van de zee.

De regering merkt op dat er op verschillende terreinen reeds regelgeving en beleid bestaan met betrekking tot het economisch gebruik van de zee. Voor het goede begrip moet erop gewezen worden dat de EEZ van het Koninkrijk wordt ingesteld binnen een bestaand systeem van bevoegdheidsafbakening op zee, berustend op de zeerechtverdragen van 1958. Ten aanzien van de mijnbouw als economische activiteit is het beleid gebaseerd op bevoegdheden ontleend aan de regels met betrekking tot het continentaal plateau. De regelgeving met betrekking tot de visserij berust op de visserijzone.

Het oudere zeerecht bood voor dergelijke economische activiteiten de mogelijkheid nationaal beleid te formuleren. Dit is binnen het Koninkrijk ook gebeurd. De handhavingmogelijkheden met betrekking tot de bescherming van het mariene milieu waren onder de zeerechtverdragen van 1958 vooral gelegen bij de vlaggestaten, en de regering verwelkomt dan ook de uitbreiding van bevoegdheden die de EEZ op dit punt biedt. Onder het rechtsregime van de EEZ krijgen ook de kust- en havenstaten meer bevoegdheden terzake. Om die reden ligt bij de instelling van de EEZ voor het Koninkrijk het accent met name op de bevoegdheden tot bescherming van het mariene milieu.

2. De exclusieve economische zone en het internationale recht van de zee

Door de leden van de PvdA fractie is gevraagd in hoeverre de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen in de praktijk te hanteren valt. Zoals ook door deze kamerleden gesteld is hecht de regering aan het waarborgen van de vrijheid van de volle zee. De regering wil echter wijzen op de verantwoordelijkheid die de instelling van een EEZ meebrengt ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen pijpleidingen en kabels ten behoeve van het opsporen en het winnen van delfstoffen op het continentaal plat, transitverbindingen en pijpleidingen tussen Nederland en een andere staat.

Op basis van de Mijnwet continentaal plat worden aan pijpleidingen ten behoeve van mijnbouwactiviteiten op het Nederlands continentaal plat regels gesteld mede ter voorkoming van verontreiniging van de zee. Zo dient mededeling gedaan te worden van het voornemen een dergelijke leiding te leggen, waarbij de Minister van EZ in het belang van de veiligheid kan voorschrijven langs welk traject en op welke diepte en op welke wijze de leiding gelegd dient te worden. Voorts worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de pijpleiding.

Ten aanzien van transitverbindingen zijn op grond van het VN-Zeerechtverdrag de bevoegdheden van de kuststaat beperkt tot instemming met betrekking tot de tracékeuze en tot het nemen van redelijke maatregelen voor het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging door pijpleidingen. Inzichten met betrekking tot mogelijke milieu-effecten samenhangend met de aanleg van een pijpleiding kunnen naar Nederlands oordeel, tezamen met de verantwoordelijkheden van de kuststaten op het terrein van het mariene milieu een rol spelen bij de instemming met de tracékeuze.

Op grond van artikel 79 van het VN-Zeerechtverdrag heeft Nederland als kuststaat het recht om voorwaarden te stellen aan kabels en pijpleidingen die zijn gebied of territoriale zee binnenkomen.

Leden van de D66 fractie stellen de vraag of Nederland van oordeel is dat buiten de in het VN-Zeerechtverdrag genoemde rechten van de kuststaat het regime van de volle zee van toepassing is in het EEZ gebied. Dat is inderdaad het geval.

Dezelfde leden vragen tevens of de door Brazilië, de Kaapverdische Eilanden en Uruguay afgelegde verklaringen nog van kracht zijn. Dit is inderdaad het geval. De regering merkt op dat – zo mogelijk in Europees verband – een actief beleid wordt gevoerd ten aanzien van verklaringen waaruit onjuiste opvattingen over het zeerecht blijken, en eveneens ten aanzien van nationale wetgeving in strijd met het recht van de zee. Zij verwijst daarbij naar de door Nederland afgelegde verklaringen bij ratificatie van het VN-Zeerechtverdrag (Trb. 1996, 272).

De kwestie van de verwachte zeespiegelstijgingen heeft de aandacht van de leden van de D66 fractie, die vragen naar de gevolgen daarvan voor de ingestelde EEZ. Het is inderdaad mogelijk dat als gevolg van de zeespiegelstijging wijzigingen in de basislijnen op zullen treden. De regering verwacht niet dat dit gevolgen voor de EEZ zal hebben: nergens kan het Koninkrijk op dit moment een EEZ van de volledige 200 mijl claimen, omdat deze zones overal begrensd zijn door de zones van buurstaten. Dit betekent dat ook als de basislijn zich landinwaarts zou verplaatsen, de buitengrenzen van de EEZ in de Noordzee of het Caraïbisch gebied niet veranderen.

3. Ontwikkelingen in Nederland en de Noordzeeregio met betrekking tot de EEZ

Door leden van de PvdA fractie is geïnformeerd naar de instelling van EEZ's door staten in het Noordzeegebied. Op dit moment zijn er door de volgende staten dergelijke zones afgekondigd: Denemarken (1996), Duitsland (1994), IJsland (1979), Frankrijk (1977), Noorwegen (1977), Zweden (1993).

De regering is niet bekend met het concept «integrale EEZ». Het instellen van een EEZ is een bevoegdheid van de kuststaat. Uiteraard is het mogelijk met buurlanden, of binnen een regio tot afspraken te komen over samenwerking bij het uitoefenen van bevoegdheden met betrekking tot de EEZ. De rol van de Noordzeeministersconferentie is hier een voorbeeld van.

Ten aanzien van de instelling van een EEZ door België wil de regering aantekenen dat het VN-Zeerechtverdrag nog niet geratificeerd is door deze buurstaat. Op 18 december 1996 zijn er te Brussel met België verdragen gesloten met betrekking tot de afbakening van het continentaal plat en van de territoriale zee (Trb. 1997, 14 en 15). Het voorstel tot de Rijkswet houdende goedkeuring van beide verdragen ligt momenteel bij de Tweede Kamer en is gereed voor de plenaire behandeling. In het Verdrag inzake de afbakening van het continentaal plat met België is overeengekomen dat de afbakening van het continentaal plat tevens zal gelden als afbakening van de EEZ.

Het opzetten van een juridisch instrumentarium of een samenwerkingsregeling teneinde de handhaving en vervolging van overtredingen van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147; hierna het MARPOL-verdrag) te vergemakkelijken is het onderwerp van een vraag van leden van de PvdA fractie.

Met betrekking tot dit onderwerp merkt de regering op dat Frankrijk het voortouw heeft in de uitwerking van het desbetreffende actiepunt uit de Slotverklaring van de vierde Noordzeeministersconferentie. Frankrijk heeft hierover in december 1997 een workshop georganiseerd. De resultaten van deze workshop zullen worden gerapporteerd op de volgende bijeenkomst van het Committee of North Sea Senior Officials in december 1998. De verdere uitwerking zal plaatsvinden in het kader van de op 13 september 1983 te Bonn gesloten Overeenkomst inzake de samenwerking

bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (Trb. 1983, 159), het zgn. Verdrag van Bonn. Deze uitwerking moet leiden tot een door alle betrokken staten te hanteren procedurehandboek. Verwacht mag worden dat de effectiviteit van de handhaving van de internationale lozingsvoorschriften daardoor zal toenemen.

In antwoord op de vraag van leden van de SGP fractie naar de reactie van buurlanden met betrekking tot de aankondiging van Nederland dat een EEZ zal worden ingesteld, kunnen wij u meedelen dat deze aankondiging niet tot reacties aanleiding heeft gegeven. Dit was ook niet te verwachten, aangezien over de instelling van exclusieve economische zones in de Noordzeeregio uitvoerig overleg heeft plaatsgehad tussen de Noordzeelanden.

4. Ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen en Aruba

De regering is door de leden van de fractie van de PvdA gevraagd aan te geven welke staten in het Caraïbisch gebied inmiddels zijn overgegaan tot het afkondigen van een EEZ. Op dit moment is bekend dat de volgende staten een EEZ hebben ingesteld: Antigua and Barbuda (1982), Colombia (1993), Dominica (1981), Dominicaanse Republiek (1967), Frankrijk – Guadeloupe en Martinique (1976), Saint Kitts and Nevis (1984), VS – Puerto Rico (1983).

Anders dan door de leden van de PvdA fractie wordt gesteld beoogt het onderhavige wetsvoorstel géén gelijktijdige instelling van een EEZ voor de landen van het Koninkrijk. De structuur van de Rijkswet is zodanig dat de afkondiging van de respectievelijke EEZ's op verschillende tijdstippen plaats kan vinden, dat wil zeggen op het moment dat de respectievelijke overheden het daartoe noodzakelijke voorbereidende werk hebben voltooid. In die zin is er sprake van een gefaseerde instelling van de EEZ van het Koninkrijk. Op dit punt is de situatie overigens niet anders dan het geval was bij de instelling van de visserijzone in de Noordzee en in het Caraïbisch gebied.

Door leden van de D66 fractie is de regering verzocht in te gaan op de grensafbakening in het Caraïbisch gebied, en daarbij in te gaan op het visserijregime, mijnbouw, bodemrijdommen en kunstmatige eilanden. Aangetekend zij dat het in het Caraïbisch gebied noodzakelijk is met buurstaten tot overeenstemming te komen over wederzijdse grenzen. Op dit moment heeft het Koninkrijk alleen met Venezuela een grensverdrag (Trb. 1978, 61), op grond waarvan een deel van de EEZ van de Nederlandse Antillen en Aruba kan worden afgebakend. Op korte termijn zal een aanvang worden gemaakt met onderhandelingen met Caraïbische buurstaten, die daar op hebben aangedrongen. Het moge duidelijk zijn dat de materie inzake het visserijregime, mijnbouw, bodemrijdommen en kunstmatige eilanden de bevoegdheid van de andere landen van het Koninkrijk betreft en het niet aan de regering is daarover standpunten uit te dragen. Ook in het Caraïbisch gebied zal de EEZ een uitbreiding van bevoegdheden, met name op het terrein van de bescherming van het mariene milieu, betekenen. Aangetekend zij dat reeds in 1993 door de Nederlandse Antillen en Aruba een visserijzone is afgekondigd, en dat beide landen bezig zijn met de voor het VN-Zeerechtverdrag noodzakelijke implementatiewetgeving.

Naar de bevoegdheden van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba wordt gevraagd door leden van de fractie van de RPF. De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba voert taken uit in «de volgende wateren en het luchtruim daarboven: de binnenwateren van de

Nederlandse Antillen en van Aruba, in de territoriale zeeën van de Nederlandse Antillen en Aruba en in het overige zeegebied in de Caraïbische zee, voorzover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten» (artikel 2 van de Voorlopige Regeling voor de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, Stb. 1995, 618).

De Kustwacht kan thans reeds ten aanzien van alle schepen toezicht uitoefenen op de naleving van visserijaangelegenheden in de Exclusieve Visserij Zone, zijnde het gebied dat zich, evenals de EEZ uitstrekt tot 200 mijl vanaf de basislijn. In dat gebied is de kuststaat immers verantwoordelijk voor het beheer van de natuurlijke rijkdommen. Voor wat betreft de uitoefening van de overige bevoegdheden van de kuststaat in de EEZ diene dat deze bevoegdheden, voorzover dat niet reeds zal zijn gebeurd voorafgaand aan de afkondiging van de EEZ, zullen worden neergelegd in wetgeving, teneinde geïmplementeerd te worden door onder andere de Kustwacht.

5. Gevolgen van de instelling van de exclusieve economische zone

De leden van de PvdA fractie vragen of de memorie van toelichting de juiste stand van zaken weergeeft over mogelijke nieuwe plannen met betrekking tot kunstmatige eilanden.

De laatste tijd neemt het aantal ideeën en initiatieven betreffende de uitoefening van bepaalde activiteiten op zee naast die op het land toe. Zo is teneinde kennis en ervaring op te doen met het opwekken van windenergie op zee door het kabinet een proces in gang gezet voor de bouw van een experimenteel windmolenpark in de territoriale zee (overigens niet op een kunstmatig eiland: elke turbine wordt afzonderlijk op de zeebodem gefundeerd). Met behulp van de opgedane ervaringen zal over een aantal jaren ook verder op zee elektriciteit met windenergie kunnen worden opgewekt. Voorts is er een particulier initiatief om een zendinstallatie in zee te bouwen voor radiouitzendingen, gericht op het Britse vasteland. Ten slotte heeft het kabinet een brede politieke en maatschappelijke discussie gestart over de uitbreiding van de luchtvaart (Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur). In dit kader speelt onder meer de eventuele aanleg van een vliegveld op een kunstmatig eiland in de Noordzee.

Door dezelfde leden en door de leden van de RPF fractie wordt gevraagd wanneer de wijzigingsvoorstellen voor de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet verontreiniging zeewater zullen worden ingediend, en op welke wijze tussentijds de handhaving van lozingsvoorschriften zal verlopen. De regering hecht er aan te benadrukken dat het EEZ-regime gezien moet worden als een nauw omschreven beperking van de vrijheidsrechten die gelden met betrekking tot de volle zee. De handhaving van de lozingsvoorschriften vindt thans plaats onder de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. De Wet verontreiniging zeewater heeft betrekking op het storten (dumping) van afvalstoffen in zee. Overtreding van deze wetten is strafbaar gesteld onder de Wet economische delicten.

De wijzigingsvoorstellen voor onder meer de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet verontreiniging zeewater in verband met de instelling van de Nederlandse EEZ zullen naar verwachting in het eerste kwartaal van 1999 worden ingediend.

Door de leden van de VVD-fractie wordt gevraagd of er bij de wijziging van de Mijnwet rekening zal worden gehouden met het hoofdstuk betreffende de EEZ van het VN-Zeerechtverdrag.

Nederland geniet reeds soevereine rechten over de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat. De instelling van een EEZ is niet van invloed op deze rechten.

Deze leden vragen eveneens naar de betekenis die de instelling van een EEZ zou kunnen hebben voor de handhaving van de buitengrenzen in het kader van Schengen en naar de mogelijkheden voor het bestrijden van illegale drugshandel via schepen. Overeenkomstig artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag beschikt de kuststaat in de EEZ over bevoegdheden op het terrein van de natuurlijke rijkdommen, economische exploratie en exploitatie, kunstmatige eilanden en installaties, wetenschappelijk zeeonderzoek en het mariene milieu. De instelling van de EEZ beoogt geen uitbreiding van het grondgebied, doch een uitbreiding van bevoegdheden in het gebied grenzend aan het grondgebied. Om die reden kan de EEZ grens niet gezien worden als een buitengrens zoals bedoeld door deze leden. Daarnaast wijzen wij erop dat de reikwijdte van het Verdrag van Schengen beperkt is tot het grondgebied van Nederland.

De regering wil er op wijzen dat er ten aanzien van het bestrijden van de drugshandel ter zee samenwerkingsafspraken bestaan zowel op Europees niveau als binnen het kader van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 97).

Daarnaast wordt met name met de VS gewerkt aan een bilaterale overeenkomst inzake de maritieme rechtshandhaving in het Caraïbisch gebied gericht op de bestrijding van wederrechtelijke drugstransporten in volle zee, met een daarbij behorende uitvoeringsovereenkomst inzake een op te starten shipriders-programma, waarin de wederzijdse opsporingsambtenaren het recht krijgen om aan boord van elkaanders vaartuigen, gebezigd bij de opsporing, mede te varen en van daaruit op basis van een eigen strafvordering verdachte schepen te onderscheppen. Voorts bestaan er uiteraard klassieke rechtshulpverdragen, waarbij de staten elkander wederkerig rechtshulp garanderen terzake van misdrijven begaan in volle zee aan boord van de vaartuigen die hun vlaggen voeren of waar zij geregistreerd staan.

Het zeerecht zelf geeft geen specifieke bevoegdheden in de EEZ ten aanzien van het bestrijden van illegale drugshandel. Terzake gelden in de EEZ dezelfde rechten en plichten als op de volle zee.

Met de leden van de VVD fractie zijn wij van mening dat niet op voorhand moet worden uitgesloten dat er in de toekomst sprake kan zijn van de opwekking van windenergie op zee. In artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag is vastgelegd dat de kuststaat in de exclusieve economische zone soevereine rechten bezit met betrekking tot activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit water, de stromen en wind. Nederland kan derhalve ook voor de EEZ het beleid op dit punt bepalen.

Leden van de D66 fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de vereenvoudiging van procedures met betrekking tot wetenschappelijk zeeonderzoek. Op dit moment valt er op dit punt weinig meer te vermelden dan dat dit onderwerp geen prioriteit heeft in de Europese discussie.

Ook vragen de leden van deze fractie naar de mogelijkheden om internationale afspraken binnen de EEZ van een andere staat af te dwingen. De bevoegdheid om op volle zee op te treden tegen schepen die een ernstige bedreiging vormen voor een kuststaat bestaat reeds op grond van het op 29 november 1969 te Brussel tot stand gekomen Internationaal verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken, met Bijlage (Trb. 1970, 197), en het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Protocol

inzake het optreden in volle zee in gevallen van verontreiniging door andere stoffen dan olie (trb. 1977, 162). Deze bevoegdheid van kuststaten tot zelfbescherming staat los van de bevoegdheden die gerelateerd zijn aan de EEZ, en kan daarom ook worden uitgeoefend in de EEZ van een ander land, die voor dit aspect als volle zee aangemerkt blijft. In de praktijk wordt over het optreden bij ongevallen op zee echter in contact getreden met de (kustwacht)autoriteiten van de buurlanden in wier EEZ of boven wier gedeelte van het continentaal plat het ongeval heeft plaatsgevonden.

Door de leden van de fractie van de RPF wordt gevraagd naar de verwachtingen van de regering ten aanzien van de instelling van een EEZ. Het standpunt dat spreekt uit de door deze leden aangehaalde brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat is onverkort van kracht. De regering hecht er aan te benadrukken dat de EEZ gezien moet worden als een goed omschreven beperking van het recht dat geldt met betrekking tot de volle zee. Dat betekent dat bevoegdheden die verder reiken dan waarin het VN-Zeerechtverdrag voorziet, niet mogen worden uitgeoefend. Van belang is dat door coördinatie en samenwerking met de buurstaten de effectiviteit van de bescherming van het mariene milieu verder toe kan nemen.

Welke nationaalrechtelijke en volkenrechtelijke consequenties de instelling van een EEZ heeft voor de bestaande soevereine rechten van het Koninkrijk voor het gebruik van het continentaal plat wordt gevraagd door de leden van de SGP fractie. Het antwoord hierop is als volgt. Het huidige Nederlandse continentaal plateau bestaat op grond van het op 29 april 1958 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake het Continentaal Plateau (Trb. 1959, 126). Op grond van dat verdrag heeft de kuststaat soevereine rechten met betrekking tot de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen in het betreffende gebied. Voor Nederland is de wijze waarop de soevereine rechten over delfstoffen in het continentaal plat worden uitgeoefend vastgelegd in de Mijnwet continentaal plat. In de recente regeling van het VN-Zeerechtverdrag wordt onderscheid gemaakt tussen de EEZ, een zone van ten hoogste 200 mijl breed, en het continentaal plateau dat – afhankelijk van de geografische situatie – zeewaarts op de EEZ kan aansluiten. In de EEZ heeft de kuststaat bevoegdheden op een aantal omschreven terreinen, en soevereine rechten met betrekking tot de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Op het continentaal plateau voorbij de 200 mijl heeft de kuststaat uitsluitend soevereine rechten met betrekking tot de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Omdat het Koninkrijk nergens een EEZ van 200 mijl zal kennen, komt het ook niet toe aan het claimen van een deel van het continentaal plateau voorbij de 200 mijl overeenkomstig artikel 76 van het VN-Zeerechtverdrag. De instelling van de EEZ zal derhalve geen gevolgen hebben voor de soevereine rechten van het gebruik van het continentaal plat in de zin van het VN-Zeerechtverdrag.

6. Bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaart

Door de leden van de PvdA fractie en van de fractie van de SGP wordt gevraagd of Nederland en de buurstaten van plan zijn gebruik te maken van de mogelijkheid door tussenkomst van de IMO gebieden aan te wijzen waar bijzondere maatregelen gelden ter voorkoming van verontreiniging door schepen. Leden van de fractie van de SGP stellen op dit punt de vraag of niet de Doggersbank als gebied zou moeten worden aange-wezen.

Hierover merkt de regering op dat los van de instelling van de EEZ al gebiedsgerichte maatregelen zijn getroffen ter bescherming van onder

meer de Noordzee en de Caraïbische zee tegen verontreiniging door schepen. In het kader van Bijlage V van het MARPOL-verdrag is een groot gedeelte van het Noordzeegebied en het Caraïbisch gebied aangewezen als bijzondere gebieden waarbinnen het lozen van scheepsvuils is verboden. Vanaf medio 1999 zal in het kader van Bijlage I van het MARPOL-verdrag het Noordwesteuropese zeegebied, waaronder de Noordzee, worden aangewezen als bijzonder gebied waarbinnen elke operationele lozing van minerale olie door schepen uit het ladinggedeelte verboden zal zijn.

In dit verband merkt de regering bovendien op dat Nederland zich in het kader van de Waddenzee Ministersconferentie altijd heeft ingezet om de Waddenzee als Particularlyly Sensitive Sea Area (PSSA) aan te wijzen. Eind vorig jaar (oktober 1997) is dat nog eens bevestigd in de Statedeclaratie, d.i. de ministersverklaring van de 8e Waddenzee Ministers Conferentie. Onder actiepunt 25 hebben de Ministers toegezegd om een studie uit te voeren waarbij de mogelijkheden om een PSSA status voor de Waddenzee te verkrijgen, zullen worden onderzocht. De PSSA status moet in IMO onder het Marine Environment Protection Committee (MEPC) worden aangevraagd door de landen die grenzen aan de Waddenzee (Denemarken, Duitsland en Nederland). Die landen moeten dus een gezamenlijke actie ondernemen. Nu loopt binnen IMO een herzieningsproces van de bij resolutie A.720 (17) van 6 november 1990 aanvaarde «Guidelines for the designation of special areas and the identification of PSSA's». Nederland zet zich in IMO verband actief in voor deze herziening van de guidelines, waarna een gezamenlijke aanvraag met Denemarken, Duitsland en Nederland voor een PSSA status voor de Waddenzee kan worden onderzocht en mogelijk worden ingediend. Hierbij zij opgemerkt dat aan Duitse scheepvaartzijde de PSSA status van de Waddenzee als een mogelijke bedreiging voor de toegankelijkheid van Duitse havens wordt gezien.

Met betrekking tot de Doggersbank wijst de regering erop dat het belang van de Doggersbank als paaiplaats gering wordt geacht. Er bestaan dan ook geen voornemens tot aanwijzing van de Doggersbank als bijzonder gebied.

Naar aanleiding van de bevoegdheden van de kuststaat in de EEZ wordt door de leden van de PvdA fractie de vraag gesteld of het handhavingsinstrumentarium van de Wet milieubeheer een adequate sanctie voor overtredingen begaan in de EEZ mogelijk maakt. De Wet milieubeheer is niet van toepassing op het gebied buiten de territoriale zee. Het handhavingsinstrumentarium van de Wet milieubeheer speelt in de EEZ dan ook geen rol.

Vanwege de reeds aangeduide strafbaarheid van overtreding van de lozings- en dumpingsvoorschriften onder de Wet economische delicten is echter sprake van adequate sancties, waarmee ook eventueel door een overtreding verkregen voordeel in materiële zin kan worden weggenomen. Het afdwingen van herstel van schade is niet mogelijk. Wel is er tegen een overtreder een verhaalsactie ter zake van de kosten van opgelopen schade en de kosten ter bestrijding van de schadelijke gevolgen van overtreding.

Voor de leden van de VVD fractie is onduidelijk op welke wijze schepen die rechtsregels overtreden hebben in de Nederlandse EEZ vervolgd zullen kunnen worden. Ook vragen zij naar de mogelijke rol van de Raad voor de Scheepvaart. Wat de rechtsvervolging van een overtreder betreft regelt het VN-Zeerechtverdrag onder nauw omschreven en gedetailleerde voorwaarden de mogelijkheid dat deze kan plaatsvinden in een havenstaat of in een kuststaat die het betrokken schip aandoet, en die reden

heeft om rechtsvervolging in te stellen wegens overtreding van lozings- of dumpingvoorschriften. Dit betekent bijvoorbeeld dat een buitenlands schip dat in de Nederlandse EEZ een overtreding begaat, in Nederland kan worden vervolgd. Onder het bestaande regime moet Nederland het procesverbaal en het eventuele bewijsmateriaal overdragen aan de vlaggenstaat, die vervolgens zelf beslist of al dan niet tot rechtsvervolging wordt overgegaan. Overigens blijft het ook onder het EEZ-regime voor de vlaggenstaat mogelijk om desgewenst zelf rechtsvervolging in te stellen of deze over te nemen. Die staat kan op basis van de klassieke rechtshulpverdragen, zoals het op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering (trb. 1965, 9) en het op 20 april 1959 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (trb. 1965, 10), aan andere staten bijstand vragen bij strafvordering, bijvoorbeeld ter fine van uitlevering van schipper of schepeling. Heeft het gevolg van het delict zich geopenbaard in de Nederlandse territoriale zee, dan kan Nederland op basis van artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht rechtsmacht claimen, uit te oefenen in overeenstemming met artikel 539a van het Wetboek van Strafvordering dat uitoefening van strafrechtsmacht buiten het rechtsgebied van een arrondissementsrechtbank toelaat, zolang zulks in overeenstemming is met het volkenrecht of het interregionale recht. De Raad voor de Scheepvaart speelt geen rol bij de rechtsvervolging van overtreders als hier bedoeld. De Raad is belast met het onderzoek naar scheepsrampen en ongevallen op zee, teneinde daaruit lering te trekken.

Door de leden van de SGP fractie is gevraagd om een overzicht van de inspanningen die de regering zich thans getroost om de illegale olielozingen in binnenwateren en in de territoriale zee te bestrijden. Ook informeren zij naar de wijze waarop de lozingsvoorschriften van het MARPOL verdrag gecontroleerd worden. Tevens willen deze leden weten of de verwachting dat er sprake zal zijn van een lichte vermeerdering van de werklast van de kustwacht als gevolg van de instelling van een EEZ realistisch is.

De oliebestrijding op de Noordzee is georganiseerd op basis van het Olie en Chemicaliën Bestrijding Capaciteitsplan. De bestrijding van verontreinigingen op zee staat onder de operationele leiding van de directeur Kustwacht. De feitelijke opruiming geschiedt door Rijkswaterstaat, directie Noordzee. Daartoe heeft de directie Noordzee de beschikking over zowel eigen bestrijdingsvaartuigen, als over onder contract staande schepen die voor de bestrijding zijn aangepast. Daarnaast worden schepen van onder andere de Vaarwegmarkeringsdienst als hulpschepen ingezet, onder meer voor het slepen van oliekerende schermen. Voor verkenning en opsporing van verontreinigingen, alsook voor het identificeren van de bron, beschikt Rijkswaterstaat over een vliegtuig dat is uitgerust met speciale apparatuur. Dit vliegtuig wordt ingezet onder regie van de Kustwacht. Indien de opruiming van de verontreiniging op zee niet volledig kan worden afgerond als gevolg van bijvoorbeeld de weersomstandigheden of de soort olie, kan er olie op de kust aanspoelen. Voor de bestrijding daarvan is met de regionale kustdirecties van Rijkswaterstaat de Coördinatie-regeling Bestrijding Kustverontreiniging opgesteld. Geregeld is dat bij verontreiniging vanaf een bepaalde hoeveelheid of die anderszins de functionele eigenschappen van de kust bedreigt, de directie Noordzee de opruiming coördineert.

De verwachting, dat de werklast van de Kustwacht als gevolg van de instelling van de EEZ slecht beperkt toeneemt is gebaseerd op de volgende overwegingen. De buitengrenzen van de Nederlandse EEZ zullen samenvallen met die van het Nederlandse deel van het continentaal plat. Ook thans wordt buiten de territoriale wateren boven het Nederlandse deel van het continentaal plat in de Noordzee vanaf schepen en platforms en vanuit vliegtuigen gecontroleerd op mogelijke overtredingen

van de internationale lozingsvoorschriften. Het geografische werkgebied van de Nederlandse kustwachtorganisatie blijft derhalve ongewijzigd. In overleg tussen alle bij toezicht, opsporing en handhaving betrokken instanties is begin van dit jaar bezien hoe vaak zich naar verwachting de situatie zal voordoen dat met toepassing van de – overigens aan zeer stringente voorwaarden gebonden – handhavingsmogelijkheden van het VN-Zeerechtverdrag daadwerkelijk aan boord zal worden gegaan van een schip in doorvaart, en dat een op zee aangehouden schip naar een haven zal worden opgebracht. De algemeen gedeelde conclusie was, dat dit slechts in hoogst uitzonderlijke omstandigheden het geval zal zijn gelet op de hoge drempels van het VN-Zeerechtverdrag ter zake.

In het algemeen is de gedane waarneming op of boven zee zoals vervat in het procesverbaal, voor het Openbaar Ministerie voldoende voor de bewijsvoering om de vlaggenstaat te verzoeken tot vervolging over te gaan, dan wel zelf – al dan niet na verloop van een zekere termijn – die vervolging ter hand te nemen. Indien de bestemmingshaven bekend is, kan het Openbaar Ministerie op grond van het VN-Zeerechtverdrag ook aan de havenautoriteiten aldaar nog verzoeken een nader onderzoek in te stellen voor het verkrijgen van een wettig en overtuigend bewijs. Zoals reeds opgemerkt verloopt de rechtsvervolging voor geconstateerde overtredingen buiten de territoriale wateren thans via de vlaggenstaat op basis van het procesverbaal van de kuststaat, aangevuld met eventuele nadere bewijsmiddelen zoals foto's. Door de instelling van een EEZ zal er sprake kunnen zijn van een vermeerdering van de werklast die samenhangt met de strafrechtelijke handhaving, omdat het Openbaar Ministerie vaker dan thans zelf zaken betreffende milieuovertredingen door buitenlandse schepen bij de Nederlandse rechter aanhangig kan maken.

7. Financiële gevolgen

De leden van de VVD fractie hebben gevraagd naar nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de samenvloeiing van de kustwachten van de Europese lidstaten. In de aanloop naar de Europese Raad van Amsterdam van 1997 is bezien of er mogelijkheden zijn voor een verdere verbetering van de samenwerking tussen kustwachten van de desbetreffende landen van de Europese Unie. Naar de huidige stand van zaken moet een «Europese Kustwacht» niet haalbaar worden geacht. De regering streeft naar een intensivering van de internationale samenwerking tussen de betreffende diensten, ondermeer voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

8. Militaire aspecten

Leden van de VVD fractie vragen of de instelling van een EEZ invloed heeft op de mogelijkheid van andere landen om marineoefeningen te houden waarbij met de scheepsartillerie en met geleide of ongeleide projectielen wordt geoefend. Zij vragen of voor dergelijke oefeningen een notificatie noodzakelijk is, en of Nederland dergelijke oefeningen mag verbieden. Er kan immers sprake zijn van een verstoring van het mariene milieu door dergelijke oefeningen.

Hieromtrent merkt de regering het volgende op. De instelling van een EEZ heeft geen invloed op de mogelijkheden die andere landen hebben bij de uitvoering van hun marine-oefeningen, ook niet wanneer daarbij met scheepsartillerie en met geleide of ongeleide projectielen wordt geoefend. De vraag of voor dergelijke oefeningen een kennisgeving noodzakelijk is, of dat dergelijke oefeningen verboden kunnen worden, moet ontkennend beantwoord worden; hiervoor verwijst de regering naar de verklaring die het Koninkrijk heeft afgelegd bij de ratificatie van het VN-Zeerechtverdrag (Trb. 1996, 272). Wel is het zo dat het om veiligheidsredenen gebruikelijk is aan de scheepvaart kennis te geven van de genoemde oefeningen.

Ook door de leden van de D66 fractie wordt gevraagd naar de mogelijke beperking van militaire activiteiten als gevolg van de uitbreiding van de rechtsmacht van de kuststaat. In antwoord hierop willen wij stellen dat de bevoegdheden van de kuststaat in de EEZ uitdrukkelijk beperkt zijn tot hetgeen genoemd is in het VN-Zeerechtverdrag. Wij wijzen in dit verband op de door Nederland bij de ratificatie van het VN-Zeerechtverdrag afgelegde verklaring met betrekking tot militaire oefeningen in de EEZ.

Deze leden vragen ook naar een mogelijk verband tussen de door het Verenigd Koninkrijk afgekondigde zone rond de Falkand eilanden tijdens het gewapende conflict tussen het Verenigd Koninkrijk en Argentinië over deze eilanden, en de EEZ.

De door het Verenigd Koninkrijk afgekondigde totale exclusieve zone (TEZ) had een militaire grondslag en had tot doel om onschuldige schepen en luchtvaart te weren uit het conflictgebied. Het Verenigd Koninkrijk had aangekondigd dat schepen en vliegtuigen die deze zone zonder toestemming betraden, als mogelijk vijandig zouden worden aangemerkt en mogelijk aangevallen konden worden. Een dergelijke zone verhoogt de duidelijkheid omtrent gevechtsvoering en draagt bij aan het geografisch beperken van een conflict alsmede aan het voorkomen van onschuldige slachtoffers. Daarbij zijn echter geen belangen gemoeid die betrekking hebben op een EEZ.

Het instellen van een dergelijke zone is op zich geen nieuw verschijnsel. Zo zijn reeds in de twee Wereldoorlogen zogenaamde militaire exclusieve zones afgekondigd (onder andere in de Noordzee) waarbinnen schepen bij voorbaat als verdacht en mogelijk vijandig werden aangemerkt door de partij die de zone afkondigde. Tevens bestaat het concept van de zogenaamde «bubble», zijnde een zone rond een oorlogsschip of vlootverband die andere schepen niet geacht worden te betreden. Elk schip dat zonder toestemming deze zone betreedt wordt als mogelijk vijandig aangemerkt.

Inzake deze concepten hebben zich geen recente ontwikkelingen voorgedaan. Van andere ontwikkelingen op het gebied van de militaire zones, hetzij statisch hetzij dynamisch, waar door de leden van deze fractie naar wordt gevraagd, is de regering niets bekend.

Deze zelfde leden vragen naar de mogelijkheid militaire installaties te bouwen in de EEZ van een andere staat zonder toestemming van de betreffende kuststaat. In antwoord daarop verwijzen wij naar artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag dat stelt dat de kuststaat rechtsmacht heeft ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen. Deze bepaling heeft voornamelijk betrekking op zaken die ofwel van invloed (kunnen) zijn op de scheepvaart, ofwel op zaken die van invloed (kunnen) zijn op natuurlijke rijkdommen. Daarbij moet met name worden gedacht aan boorplatforms, onderzoeksplatforms, zendmasten en soortgelijke bouwwerken. Het afzinken van detectie-apparatuur zoals aangegeven door de leden van de D66 fractie valt niet onder deze beperkingen. Dergelijke apparatuur is van beperkte omvang en rust op de zeebodem, alwaar zij geen invloed heeft op de scheepvaart.

Door de leden van de fractie van D66 wordt verder gevraagd of onderzeeboten tijdens de doortocht door een EEZ verplicht zijn aan de oppervlakte te varen, zoals is vastgelegd voor de territoriale zee. Dit is niet het geval.

Dezelfde leden vragen tevens of de Koninklijke Marine in het recente verleden geconfronteerd is geweest met opgelegde beperkingen in de EEZ van een ander staat. Ook vragen zij naar een eventueel gezamenlijk beleid van de NAVO in deze. In antwoord hierop moet worden genoemd de ontmoeting die een fregat in maart 1997 heeft gehad met een

Venezolaanse patrouilleboot buiten de territoriale zee van Venezuela. Van Venezolaanse kant werd geclaimd dat dit fregat, dat ook bezig was met helikopteroperaties, zich tijdens de doorvaart ten onrechte bevond in de EEZ van Venezuela. Na uitleg dat geen economische activiteiten werden verricht kwam aan de ontmoeting een einde, de doorvaart is vervolgens ongestoord voortgezet.

Binnen de NAVO is geen gezamenlijk beleid ontwikkeld ten aanzien van beperkingen in een EEZ. Zoals eerder gezegd, streeft Nederland naar gezamenlijke reacties van EU staten op beperkingen in de EEZ.

Tenslotte vragen deze leden of het door de regering toelaatbaar wordt geacht een embargo te handhaven in een EEZ. Dit is inderdaad het geval op grond van het dwingende karakter van het besluit van de Veiligheidsraad dat aan een embargo ten grondslag zal liggen.

9. Artikelen

Door de leden van de PvdA fractie wordt gevraagd aan te geven waarom in artikel 3 van het wetsvoorstel niet is gekozen voor de formulering «met inachtneming van de grenzen en mogelijkheden die het volkenrecht stelt». Naar ons oordeel voegt de verwijzing naar «mogelijkheden» in dit verband niets toe: het volkenrecht geeft de grenzen aan waarbinnen een EEZ kan worden ingesteld.

Leden van de fractie van D66 vragen naar de betekenis van het begrip «de ondergrond» in artikel 3 onder a, en willen weten of hieronder een onbeperkte diepte wordt verstaan. Dit is inderdaad het geval: de kuststaat heeft soevereine rechten over de gehele ondergrond van de EEZ, onafhankelijk van de diepte. Wij wijzen er overigens op dat de formulering is overgenomen uit artikel 56 lid 1 onder a van het VN-Zeerechtverdrag.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos