

Vergaderjaar 2003–2004

**29 533 (R 1758)**

## **Instelling van een aansluitende zone van het Koninkrijk**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

Algemeen gedeelte

- 1. Doel en strekking van het voorstel van rijkswet**
- 2. De aansluitende zone en het internationaal recht van de zee**
- 3. Gevolgen van de instelling van de aansluitende zone**
  - 3.1. Algemeen
  - 3.2. Bevoegdheden met betrekking tot onderscheiden beleidsterreinen
    - 3.2.1. Bevoegdheden met betrekking tot de douane
    - 3.2.2. Bevoegdheden met betrekking tot de belastingen
    - 3.2.3. Bevoegdheden met betrekking tot immigratie
    - 3.2.4. Bevoegdheden met betrekking tot de volksgezondheid
    - 3.2.5. Bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen van archeologische of historische aard
  - 3.3. Bevoegdheden teneinde een gemaakte inbreuk te bestraffen
    - 3.3.1. Materiële rechtsmacht in de aansluitende zone
    - 3.3.2. Formele rechtsmacht in de aansluitende zone
  - 3.4. Financiële gevolgen

Artikelsgewijs gedeelte

#### **ALGEMEEN GEDEELTE**

##### **1. Doel en strekking van het voorstel van rijkswet**

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot de instelling van een aansluitende zone van het Koninkrijk. Dit wetsvoorstel past, evenals de op 28 april 2000 voor Nederland in werking getreden Rijkswet instelling exclusieve economische zone (zie artikel 2, eerste lid, van het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone), in het streven van de landen van het Koninkrijk om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden die aan

kuststaten worden toegekend door 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). Bij Rijkswet van 26 juni 1996 (Stb. 357) is het VN Zeerechtverdrag goedgekeurd voor het Koninkrijk, tezamen met de op 29 juli 1994 te New York totstandgekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van het verdrag (Trb. 1994, 233). Het verdrag en de Overeenkomst zijn op 28 juni 1996 geratificeerd voor Nederland en op 28 juli 1996 in werking getreden. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba zijn het verdrag en de Overeenkomst nog niet in werking getreden.

De voornaamste internationale regels met betrekking tot de juridische status van zeegebieden en de regulering van activiteiten in deze gebieden zijn vastgelegd in het VN Zeerechtverdrag en de Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van het verdrag. Deze verdragen vervangen tussen de partijen daarbij de vier op 29 april 1958 te Genève totstandgekomen verdragen inzake de volle zee, het continentale plateau, de territoriale zee en de aansluitende zone alsmede de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee (Trb. 1959, 123–126) (artikel 311, eerste lid, van het VN Zeerechtverdrag). De verdragen van Genève zijn dus nog van kracht tussen het Koninkrijk en de staten die wel partij zijn bij één of meer van de verdragen van Genève, maar niet bij het VN Zeerechtverdrag en de Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van het verdrag. De aan kuststaten grenzende zeegebieden zijn de territoriale zee, de aansluitende zone, de exclusieve economische zone en het continentaal plat.

Met het oog op de naleving van deze verdragen en het gebruik van bevoegdheden die de bovengenoemde verdragen aan kuststaten toekennen, is wetgeving totstandgekomen over de instelling en afbakening van aan Nederland grenzende zeegebieden alsmede de regulering van activiteiten in deze gebieden. De instelling, omschrijving of afbakening van aan Nederland grenzende zeegebieden is hoofdzakelijk geregeld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, de Visserijwet, de Rijkswet instelling exclusieve economische zone en de Mijnbouwwet. Wat betreft de regulering van activiteiten in deze zeegebieden bevatten verschillende wetten regels die specifiek zijn gericht op de regulering van activiteiten in deze gebieden, zoals de Wet installaties Noordzee met regels over de oprichting van installaties in aangrenzende zeegebieden en de Mijnbouwwet met regels over de opsporing en winning van bepaalde delfstoffen en opslag van stoffen op het continentaal plat in de Noordzee. Andere wetten zijn mede van toepassing op aangrenzende zeegebieden, zoals de bepalingen van de Monumentenwet 1988 die mede strekken tot de bescherming van onder water gelegen cultureel erfgoed in de territoriale zee.

De instelling en afbakening van aan de Nederlandse Antillen en Aruba grenzende zeegebieden is hoofdzakelijk geregeld in het kader van de Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen, de Machtigingswet instelling visserijzone en de Rijkswet van 12 december 1985 tot vaststelling van een zeegrens tussen de Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 664). Hoewel in de bestaande wet- en regelgeving reeds rekening is gehouden met de internationale regels betreffende het beheer en gebruik van aangrenzende zeegebieden, is nadere wetgeving in de Nederlandse Antillen en Aruba in voorbereiding.

Artikel 33 van het VN Zeerechtverdrag kent aan de kuststaat het recht toe in een beperkte maritieme zone die grenst aan zijn territoriale zee (aansluitende zone) toezicht uit te oefenen om (a) te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of

volksgezondheid die binnen zijn grondgebied of territoriale zee van kracht zijn en (b) een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op bovengenoemde voorschriften te bestraffen. Daarnaast kent artikel 303, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag aan de kuststaat het recht toe maatregelen te treffen voor de bescherming van onder water gelegen cultureel erfgoed in de aansluitende zone.

Alle landen van het Koninkrijk vinden het wenselijk om een aansluitende zone in te stellen. De Nederlandse Antillen en Aruba wensen de uitbreiding van de rechtsmacht met name om de handel in verdovende middelen over zee beter te kunnen bestrijden. Voor Nederland zal de uitbreiding van de rechtsmacht niet alleen worden gebruikt om de handel in verdovende middelen beter te kunnen bestrijden, maar bijvoorbeeld ook de smokkel van personen. Instelling van de aansluitende zone biedt alle landen van het Koninkrijk bovendien de mogelijkheid tot betere bescherming van het onder water gelegen cultureel erfgoed.

## **2. De aansluitende zone en het internationaal recht van de zee**

Reeds in het op 29 april 1958 te Genève totstandgekomen Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (Trb. 1959, 123) is het recht van een kuststaat vastgelegd om zijn rechtsmacht uit te breiden door het instellen van een aansluitende zone. Artikel 24 van dat verdrag is vrijwel woordelijk overgenomen in artikel 33, eerste lid, van het VN Zeerechtverdrag. De Nederlandse vertaling van artikel 33 van het VN Zeerechtverdrag (Trb. 1984, 55) luidt:

- «1. In een zone van de volle zee die grenst aan zijn territoriale zee, beschreven als de aansluitende zone, mag de kuststaat toezicht uitoefenen ten einde:
- a. te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid, die binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn;
  - b. een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op bovenbedoelde wetten en voorschriften te bestraffen.
2. De aansluitende zone mag zich niet verder uitstrekken dan 24 zeemijl van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten.»

Op grond van artikel 33, eerste lid, van het VN Zeerechtverdrag mag een kuststaat beperkte functionele rechtsmacht uitoefenen in zijn aansluitende zone. Een kuststaat mag in deze zone evenwel alleen preventief of repressief toezicht houden op de naleving van voorschriften inzake douane, belasting, immigratie en volksgezondheid die van toepassing zijn binnen zijn grondgebied of territoriale zee. Het VN Zeerechtverdrag kent de kuststaat dus niet het recht toe om de territoriale werking van die voorschriften uit te breiden tot de aansluitende zone, maar alleen om in de aansluitende zone de naleving te waarborgen van voorschriften die van toepassing zijn binnen zijn grondgebied of territoriale zee.

Sedert de inwerkingtreding voor Nederland van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone op 28 april 2000 heeft Nederland een exclusieve economische zone. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba is deze rijkswet nog niet in werking getreden en deze landen hebben derhalve nog geen exclusieve economische zone. De afzonderlijke instelling van een aansluitende zone biedt aan de kuststaat mogelijkheden voor handhaving en toezicht die niet beschikbaar zijn onder het regime van de exclusieve economische zone. De instelling van een exclusieve economische zone geeft kuststaten alleen soevereine rechten over het beheer van natuurlijke hulpbronnen alsmede functionele rechtsmacht die voornamelijk betrekking heeft op (a) kunstmatige eilanden, installaties en structuren,

(b) maritiem wetenschappelijk onderzoek en (c) bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone.

Wat betreft de kunstmatige eilanden, installaties en structuren kan er wel een overlap optreden bij de uitoefening van functionele rechtsmacht. Op grond van artikel 60, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag mag de kuststaat op dergelijke eilanden, installaties en structuren exclusieve rechtsmacht uitoefenen, inclusief rechtsmacht met betrekking tot douane, belastingen, volksgezondheid en immigratie. Voor zover deze kunstmatige eilanden, installaties en structuren zich bevinden in de aansluitende zone, mag de kuststaat voorschriften stellen met betrekking tot douane, belastingen, volksgezondheid en immigratie en behoeft de kuststaat zich niet te beperken tot de handhaving van voorschriften die van toepassing zijn binnen zijn grondgebied en territoriale zee.

Nederland maakt van deze bevoegdheid gebruik voor de heffing van inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting en assurantiebelasting in het kader van de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen op het Nederlandse deel van het continentaal plat (zie artikel 2, eerste lid, onderdeel d, onder 2°, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).

Nederland heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om op kunstmatige eilanden, installaties en structuren rechtsmacht uit te oefenen met betrekking tot immigratie. Dit betekent dat de Nederlandse vreemdelingenregelgeving niet van toepassing is op installaties ter zee, voor zover deze zich buiten de territoriale wateren van Nederland bevinden.

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben vooralsnog geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om rechtsmacht uit te oefenen over kunstmatige eilanden, installaties of structuren. Buiten de territoriale zee van de Nederlandse Antillen en Aruba is de zeebodem overigens van zodanige diepte dat over het algemeen geen kunstmatige eilanden, installaties of structuren kunnen worden aangelegd en het uitoefenen van rechtsmacht over dergelijke eilanden, installaties of structuren derhalve niet aan de orde is.

Naast de toekenning van functionele rechtsmacht in de aansluitende zone op grond van artikel 33 kent het VN Zeerechtverdrag aan kuststaten ook rechtsmacht toe met betrekking tot de verwijdering van voorwerpen van archeologische of historische aard van de zeebodem in een zone als bedoeld in artikel 33 (artikel 303, tweede lid). Op grond hiervan mag een kuststaat aannemen dat de verwijdering van voorwerpen van archeologische of historische aard van de zeebodem in deze zone zonder zijn toestemming een inbreuk is op de voorschriften die binnen zijn grondgebied of territoriale zee gelden. De Nederlandse vertaling van de eerste twee leden van artikel 303 (Trb. 1984, 55) luidt:

- «1. Staten hebben de plicht in zee gevonden voorwerpen van archeologische of historische aard te beschermen en werken tot dit doel samen.
2. Om de handel in dergelijke voorwerpen te beheersen, kan de kuststaat bij de toepassing van artikel 33 aannemen dat de verwijdering ervan, zonder zijn toestemming, van de zeebodem in de zone genoemd in dat artikel, een inbreuk binnen zijn grondgebied of territoriale zee zou betekenen op de wetten en voorschriften, genoemd in dat artikel.»

Voorop staat de verplichting van alle staten om in zee gevonden voorwerpen van archeologische of historische aard te beschermen (artikel 303, eerste lid). De belangen van kuststaten worden beschermd door artikel 303, tweede lid. In tegenstelling tot artikel 33, eerste lid, kent artikel 303, tweede lid, een bevoegdheid toe aan kuststaten om de territoriale werking van voorschriften die binnen hun grondgebied of territoriale zee gelden

uit te breiden tot de aansluitende zone. Deze bepaling staat evenwel niet toe dat een kuststaat in deze zone andere regels vaststelt dan de regels die van toepassing zijn binnen zijn grondgebied of territoriale zee.

Het achtervolgingsrecht, dat in artikel 111 van het VN Zeerechtverdrag is neergelegd, heeft mede betrekking op de aansluitende zone. Op grond hiervan mogen kuststaten een schip tot buiten de aansluitende zone achtervolgen, indien wordt vermoed dat dat schip voorschriften van de kuststaat heeft geschonden ten behoeve waarvan de aansluitende zone is ingesteld. In de aansluitende zone kan derhalve alleen een achtervolging worden ingezet in het kader van de handhaving van voorschriften inzake douane, belasting, immigratie, volksgezondheid of voorwerpen van archeologische of historische aard. Schepen mogen echter alleen tot buiten de aansluitende zone worden achtervolgd indien de achtervolging niet wordt onderbroken en tot het schip de territoriale zee van een andere staat binnengaat. Bovendien komt het achtervolgingsrecht alleen toe aan schepen of vliegtuigen van de kuststaat die duidelijk herkenbaar zijn als schepen of vliegtuigen in dienst van de overheid. Indien misbruik van het achtervolgingsrecht wordt gemaakt, is de kuststaat gehouden tot een vergoeding van de door het betrokken schip geleden schade.

### **3. Gevolgen van de instelling van de aansluitende zone**

#### *3.1. Algemeen*

Het voorstel van rijkswet voorziet uitsluitend in de instelling van de aansluitende zone. Als zodanig zal de instelling daarvan niet leiden tot een intensivering van de handhaving of tot de uitbreiding van de territoriale werking van wetgeving met betrekking tot voorwerpen van archeologische of historische aard. Daarvoor is aanpassing noodzakelijk van de betrokken wetgeving van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Indien besloten wordt gebruik te maken van de instelling van de aansluitende zone met betrekking tot douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid, zal in de relevante wetgeving een bevoegdheid moeten worden gecreëerd om de geldende wetten en voorschriften in dat gebied te mogen handhaven. Indien wordt besloten om gebruik te maken van de instelling van de aansluitende zone met betrekking tot voorwerpen van archeologische of historische aard, zal de territoriale reikwijdte van de relevante wetgeving moeten worden uitgebreid. Hieronder zal voor elk van de betrokken beleidsterreinen worden aangegeven of er behoefte bestaat aan de instelling van een aansluitende zone.

#### *3.2. Bevoegdheden met betrekking tot onderscheiden beleidsterreinen*

##### *3.2.1. Bevoegdheden met betrekking tot de douane*

De Nederlandse douane is de controlerende dienst op het terrein van de in-, uit- en doorvoer van goederen. Dit betekent dat de Douane controleert bij in-, uit- en doorvoer van goederen, de bij invoer verschuldigde belastingen en binnenlandse accijnzen heft en int, bijdraagt aan de werking van de Nederlandse en Europese marktordening en taken verricht ter bescherming van de kwaliteit van de samenleving. Deze laatste taken worden wel aangeduid met de term niet-fiscale douanetaken. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de kwaliteit en veiligheid van producten. Andere niet-fiscale belangen liggen op de terreinen van volksgezondheid, waaronder de bestrijding van de handel in verdovende middelen, en milieu. Deze niet-fiscale controletaken zijn de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden voor de Douane en de uitvoering van deze taken vindt plaats in nauwe afstemming met de overige beleidsverantwoordelijke ministeries. Voor de bevoegdheden met betrekking tot de douane, met name de niet-fiscale

handhavingstaken, betekent de instelling van een aansluitende zone dat in die zone preventief en repressief toezicht op de naleving van de relevante Nederlandse wetgeving kan worden uitgeoefend. De bestaande wetgeving zal zodanig worden aangepast dat de ambtenaren belast met de douanetaken bepaalde bevoegdheden ook in de aansluitende zone zullen kunnen uitoefenen.

Wat betreft de Nederlandse Antillen zal de uitbreiding van de bevoegdheden in verband met de instelling van de aansluitende zone worden meegenomen bij de vernieuwing van het douanerecht. Wat betreft Aruba zal het toepassingsgebied van de nieuwe douaneverordening zich uitstrekken tot de territoriale zee en de aansluitende zone. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de douaneautoriteiten; een deel van het Kustwachtpersoneel is tevens onbezoldigd douaneambtenaar.

### 3.2.2. Bevoegdheden met betrekking tot de belastingen

De instelling van de aansluitende zone is vooralsnog geen reden om de bevoegdheden met betrekking tot de belastingen in Nederland uit te breiden. Met betrekking tot de exploratie en exploitatie van natuurlijke rijkdommen van het Nederlandse deel van het continentaal plat is de Algemene wet inzake rijksbelastingen van toepassing op de heffing van inkomstenbelasting, de loonbelasting, de vennootschapsbelasting en de assurantiebelaasting (zie ook para. 2). Wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba is een uitbreiding van de bevoegdheden met betrekking tot belastingen vooralsnog niet aan de orde.

### 3.2.3. Bevoegdheden met betrekking tot immigratie

Voor de bevoegdheden met betrekking tot immigratie betekent de instelling van een aansluitende zone dat een deel van de Nederlandse vreemdelingenwetgeving daar kan worden toegepast, voor zover dat in het belang is voor de uitoefening van preventief en repressief toezicht op de naleving van de Nederlandse vreemdelingenwetgeving. Dat belang is met name gelegen in de voorkoming van illegale immigratie over zee aan boord van schepen waarvan kan worden aangenomen dat zij voornemens zijn de Nederlandse territoriale wateren binnen te varen om daar personen te ontschepen die op grond van de Nederlandse wetgeving geen toegang hebben. De vreemdelingenwetgeving zal zodanig worden aangepast dat de ambtenaren belast met de grensbewaking bepaalde bevoegdheden ook in de aansluitende zone zullen kunnen uitoefenen en dat bepaalde verplichtingen die verband houden met de uitoefening van grensbewakingsbevoegdheden ook in de aansluitende zone gaan gelden. Daarbij wordt op dit moment met name gedacht aan de verplichting van gezagvoerders om desgevorderd de nodige medewerking te verlenen om grensbewakingsambtenaren in staat te stellen controles uit te voeren aan boord van een schip, om overlegging van bemanningslijsten en opgave van de zich aan boord bevindende personen. Verder wordt gedacht aan de verplichtingen om grensoverschrijdingsdocumenten te tonen, inlichtingen te verstrekken en zich te houden aan de door de grensbewakingsambtenaren in het kader van de taakuitoefening gegeven aanwijzingen. Door de instelling van de aansluitende zone wordt het gebied waarin preventief toezicht kan worden uitgeoefend op de toestroom van vreemdelingen die niet via reguliere kanalen toegang tot de Nederlandse Antillen en Aruba proberen te verkrijgen, vergroot. De autoriteiten van de Nederlandse Antillen en Aruba zullen, onder andere door middel van de inzet van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, in de aansluitende zone bevoegdheden ten aanzien van de immigratie kunnen uitoefenen. De landsverordeningen zullen daartoe worden aangepast.

#### 3.2.4. Bevoegdheden met betrekking tot de volksgezondheid

Indien een wijziging van de Nederlandse materiële regelgeving inzake volksgezondheid aan de orde is, waarbij kan worden gedacht aan de aanpassing van de relevante regels van de Wereldgezondheidsorganisatie die in 2005 wordt voorzien, zal worden overwogen om de handhaving van die regelgeving uit te breiden naar de aansluitende zone.

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn voornemens om de bestaande regelgeving met betrekking tot de volksgezondheid aan te passen in verband met de instelling van de aansluitende zone. De instelling van de aansluitende zone maakt het mogelijk om een schip aan boord waarvan een besmettelijke ziekte is geconstateerd of wordt vermoed, te verplichten reeds in de aansluitende zone hier melding van te maken zodat de noodzakelijke maatregelen tijdig kunnen worden getroffen.

#### 3.2.5. Bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen van archeologische of historische aard

In Nederland zijn ten behoeve van de archeologische monumentenzorg verschillende regels van kracht. Deze zijn vastgelegd in de Monumentenwet 1988. In relatie tot de aansluitende zone zijn de voorschriften voor het verrichten van opgravingen en vondstmeldingen het belangrijkste. Voor het opgraven van voorwerpen van archeologische of historische aard vereist de Monumentenwet 1988 een opgravingsvergunning. Voor het verkrijgen van deze vergunning moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Deze hebben betrekking op deskundigheid en continuïteit, kortom kwaliteit, van de opgravende instantie. Schatgraverij is verboden. Vondsten die bij toeval boven water komen, bijvoorbeeld bij de normale uitoefening van de visserij, moeten worden gemeld bij de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek. Deze regeling is beperkt tot de territoriale wateren. Bij de voorbereiding van een wet op de archeologische monumentenzorg, die er toe strekt het op 16 januari 1992 te Valletta totstandgekomen Europese Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32) te implementeren, wordt er rekening mee gehouden de werkingssfeer van de Monumentenwet voor wat betreft opgravingen en toevalsvondsten, uit te breiden tot de aansluitende zone.

In de Nederlandse Antillen biedt de Monumentenverordening (PB 1989, no. 55) de grondslag voor de respectieve eilandgebieden om door middel van eilandelijke regelgeving bescherming te kunnen bieden aan cultuurhistorische waarden binnen hun territoir. De bescherming bestaat veelal uit een verbod, cultuurhistorische waarden te vernielen of anderszins te verstoren. Om de bevoegdheden van de eilandgebieden ook uit te strekken over de waarden die zich in de aansluitende zone bevinden, is aanpassing noodzakelijk van de Monumentenlandsverordening en eventueel van de eilandelijke regelgeving. Overigens ligt de zeebodem in de aansluitende zone rond de eilandgebieden op grote diepte, waardoor het aantreffen van archeologische of cultuurhistorische waarden niet waarschijnlijk is. Tevens zal het bovengenoemde Verdrag van Valletta worden uitgevoerd in wetgeving die gericht is op het beheer van aangrenzende zeegebieden. Voor Aruba geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

### 3.3. Bevoegdheden teneinde een gemaakte inbreuk te bestraffen

Naast het optreden in de aansluitende zone ter voorkoming van een inbreuk op wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid, mogen kuststaten op grond van artikel 33, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van het VN Zeerechtverdrag ook in de aansluitende zone toezicht uitoefenen teneinde een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op de genoemde wetten en voorschriften te kunnen bestraffen. Het gaat hier primair om de toepassing van opsporingsbevoegdheden naar aanleiding van een in één van de landen van het Koninkrijk gepleegd strafbaar feit.

Op grond van artikel 303, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag is de kuststaat tevens bevoegd toezicht uit te oefenen teneinde de onrechtmatige verwijdering van voorwerpen van archeologische of historische aard van de zeebodem in de aansluitende zone te kunnen bestraffen.

#### 3.3.1. Materiële rechtsmacht in de aansluitende zone

Artikel 33 van het VN Zeerechtverdrag geeft uitdrukkelijk niet de bevoegdheid de materiële rechtsmacht uit te breiden tot de aansluitende zone ten aanzien van de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid. Dit betekent dat de materiële norm van dergelijke voorschriften niet geldt in de aansluitende zone en dat derhalve een overtreding van die voorschriften die in de aansluitende zone zelf plaatsvindt niet als strafbaar feit kan worden vervolgd. Het optreden in de aansluitende zone teneinde een gemaakte inbreuk te kunnen bestraffen heeft dus steeds betrekking op een binnen één van de landen van het Koninkrijk gepleegd strafbaar feit op het terrein van douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid. Op grond van artikel 2 van de respectieve wetboeken van strafrecht hebben Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba daarover rechtsmacht.

Ten aanzien van artikel 303, tweede lid, VN Zeerechtverdrag ligt dit iets anders. Deze bepaling gaat namelijk uit van de fictie dat het onrechtmatig verwijderen van voorwerpen van archeologische of historische aard in de aansluitende zone moet worden aangemerkt als een gemaakte inbreuk op de wetten en voorschriften gepleegd binnen zijn grondgebied of territoriale zee (zie ook para. 2).

#### 3.3.2. Formele rechtsmacht in de aansluitende zone

Om in de aansluitende zone te kunnen optreden teneinde een gepleegd strafbaar feit te kunnen bestraffen is het nodig dat de opsporingsambtenaren van de landen bevoegd zijn hun opsporingsbevoegdheden toe te passen buiten het land dat aan hen de opsporingsbevoegdheid heeft toegekend. Op grond van artikel 539a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) kunnen Nederlandse opsporingsambtenaren de hun in Nederland toekomende opsporingsbevoegdheden ook buiten Nederland toepassen, voorzover het internationaal recht dit toelaat. Artikel 539a Sv geeft dus de wettelijke grondslag voor dergelijk extraterritoriaal optreden. Het internationaal recht – *in casu* artikelen 33 en 303, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag – laat dergelijk optreden in de aansluitende zone toe, voor zover het zich beperkt tot optreden in het kader van voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid dan wel het onrechtmatig verwijderen van voorwerpen van archeologische of historische aard van de zeebodem. Dit betekent dat voor het kunnen toepassen van opsporingsbevoegdheden in de aansluitende zone geen wetswijziging nodig is. De opsporingsbevoegdheden waarop artikel 539a Sv betrekking heeft, zijn niet beperkt tot de bevoegdheden die voortvloeien uit het Wetboek van Strafvordering. Deze bepaling strekt zich ook uit tot de opsporingsbevoegdheden die zijn neergelegd in bijzondere wetten, zoals



de Opiumwet. In de Nederlandse Antillen en Aruba zijn de opsporingsambtenaren ingevolge artikel 521 van de respectieve wetboeken van strafvordering bevoegd tot optreden buiten de landsgrenzen.

### *3.4. Financiële gevolgen*

De kosten van de instelling van de aansluitende zone zullen binnen de bestaande budgetten van de landen worden opgevangen en derhalve niet leiden tot een extra beslag op de respectieve begrotingen. Onder de kosten van de instelling van de aansluitende zone vallen de kosten van de wetgevingsinspanning. In paragraaf 3.1 is opgemerkt dat de instelling van de aansluitende zone niet automatisch een intensivering van de handhaving met zich brengt. De gevolgen daarvan voor de inzet van personele of materiële middelen bij de betrokken operationele overheidsdiensten zullen om die reden aan de orde komen in de procedures met betrekking tot de betrokken aanpassingswetgeving. Verwacht wordt evenwel niet dat de intensivering van de handhaving grote gevolgen zal hebben voor de werklast van de Kustwacht en de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba of het justitieel apparaat van de landen.

Het toezicht op de naleving van de voorschriften op de in paragrafen 3.2.1 tot en met 3.2.5 genoemde terreinen en de opsporing van strafbare feiten vinden op de Noordzee plaats in het kader van de organisatie van de Kustwacht, waarin de betrokken diensten samenwerken. De handhavingsactiviteiten van de verschillende betrokken diensten worden sinds 1995 gecoördineerd door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN). Sinds 1995 is de Koninklijke Marine belast met de operationele leiding over de uitvoering van alle Kustwachttaken en is een overeenkomst gesloten tussen de zes betrokken ministeries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Financiën, Justitie, Landbouw – Natuurbeheer en Visserij, en Verkeer en Waterstaat). In het kader van de PKHN wordt gewerkt aan verbetering van de procedures en vindt coördinatie plaats van beleid, gericht op opsporing en rechtsvervolgning. In de Noordzee zal de aansluitende zone overigens vallen onder het bestaande geografische werkgebied van de Kustwacht, dat mede de Nederlandse territoriale zee en de exclusieve economische zone omvat.

De Nederlandse Antillen en Aruba zullen de bevoegdheden en taken in de aansluitende zone uitoefenen conform de geldende regelgeving, waarbij de nauwe samenwerking tussen de diverse overheidsdiensten die zijn belast met toezichthoudende en opsporingstaken, met name de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, zal worden voortgezet.

## **ARTIKELSGEWIJS GEDEELTE**

### **Artikel 1**

De kuststaat behoeft op grond van het VN Zeerechtverdrag geen speciale procedure te volgen om gebruik te maken van zijn rechten in de aansluitende zone. Omdat het gebruik van deze rechten facultatief is, zal de kuststaat het gebruik daarvan wel kenbaar moeten maken. Om deze reden wordt voorzien, net als bij de exclusieve economische zone en de visserijzone, in de instelling van de aansluitende zone bij rijkswet (artikel 1, eerste lid). De andere aangrenzende zeegebieden, te weten de territoriale zee en het continentaal plat, zijn daarentegen niet bij (rijks)wet ingesteld. Wat betreft de territoriale zee was dit niet noodzakelijk, omdat dit aangrenzend zeegebied behoort tot het gebied waarover de kuststaat soevereiniteit uitoefent (zie artikel 2, eerste lid, van het VN Zeerechtverdrag). Wel zijn de breedte en de buitengrenzen van de territoriale zee van het Koninkrijk

vastgelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee en het Besluit van 23 oktober 1985 houdende uitvoering van artikel 1 van de Rijkswet uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen (Stb. 130). Wat betreft het continentaal plat was het niet noodzakelijk om te voorzien in de instelling daarvan bij (rijks)wet, omdat de rechten van de kuststaat op het continentaal plat ingevolge het internationaal recht niet afhangen van een daadwerkelijke of fictieve bezetting of van enige uitdrukkelijke proclamatie (zie ook artikel 77, derde lid, van het VN Zeerechtverdrag). Wel is, voor zover het betreft mijnbouwactiviteiten, de afbakening tussen het continentaal plat en de territoriale zee in de Noordzee vastgelegd in artikel 1, onderdeel c, van de Mijnbouwwet in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. De buitengrenzen van het continentaal plat in de Noordzee zijn vastgelegd in diverse verdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Artikel 1, tweede lid, omschrijft de aansluitende zone en de begrenzing daarvan. Deze omschrijving is gebaseerd op artikel 33, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag. Op grond van artikel 33, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag mag de breedte van de aansluitende zone zich niet verder uitstrekken dan 24 zeemijl van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten. De normale basislijn is de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten (artikel 5 van het VN Zeerechtverdrag). Rechte basislijnen zijn, wat betreft Nederland, vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. Wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba zijn rechte basislijnen en afsluitingslijnen van baaien vastgelegd in artikel 3 respectievelijk artikel 4 van het Besluit van 23 oktober 1985 houdende uitvoering van artikel 1 van de Rijkswet uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen (Stb. 130).

## **Artikel 2**

Dit artikel voorziet erin dat de vaststelling van de buitengrens van de aansluitende zone van het Koninkrijk voor de drie landen geschiedt bij algemene maatregel van rijksbestuur. Overigens betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de vaststelling van de buitengrens voor de drie landen op één tijdstip zal geschieden. Indien specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan besloten worden om de buitengrens voor de drie landen op verschillende tijdstippen vast te stellen (zie verder de toelichting op artikel 3). Of de buitengrens van de aansluitende zone werkelijk doorloopt tot de in artikel 1, tweede lid, genoemde afstand van 24 zeemijlen hangt af van de geografische situatie. Bij het bepalen van de buitengrens van rechtsmachtzones in zee zal immers rekening moeten worden gehouden met de rechten van over- en nabuurlanden in het betrokken zeegebied.

## **Artikel 3**

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om de rijkswet in de drie landen van het Koninkrijk op een verschillend tijdstip in werking te laten treden. Aldus behoeven de landen niet op elkaar te wachten in verband met de specifieke omstandigheden waarmee voor elk van de drie landen bij de instelling van een aansluitende zone rekening moet worden gehouden, zoals onderhandelingen met over- en nabuurlanden over de afbakening van de grens of de uiteenlopende stadia van voorbereiding met betrekking tot de in verband met de aansluitende zone nodige nadere wetgeving. Dit hangt bovendien samen met artikel 2 dat voorziet in de mogelijkheid om de

vaststelling van de buitengrens van de aansluitende zone van het Koninkrijk in de drie landen afzonderlijk te kunnen laten plaatsvinden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot