

Vergaderjaar 1995–1996

24 433 (R 1549)

Goedkeuring van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen, en van de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van genoemd Verdrag, met bijlage

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 17 januari 1996

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer omtrent haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud, dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. Algemeen

Eindelijk is het zover dat het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee ter goedkeuring aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. De leden van de PvdA-fractie hebben in het verleden met regelmaat hierop aangedrongen. Zij waren van mening dat eerdere toetreding tot het Zeerechtverdrag, het verdrag sneller in werking had kunnen laten treden en dat bovendien Nederland, gezien zijn doorgaans goede relatie met de ontwikkelingslanden, dan een vruchtbare bijdrage had kunnen leveren aan eventuele wijzigingen.

De leden van de CDA-fractie verwelkomen de totstandkoming van het nieuwe Zeerechtverdrag en de bijbehorende Implementatie-overeenkomst. Laatstgenoemde overeenkomst is een belangrijke doorbraak in de diplomatieke politieke patstelling bij het komen tot een universeel geaccepteerd Zeerechtverdrag. Doordat de belangrijkste bezwaren van Nederland en andere Westerse landen tegen het verdragsregime voor diepzeemijnbouw lijken te zijn weggenomen ligt een toe te juichen universele participatie in het VN Zeerechtverdrag binnen handbereik. Een alomvattend juridisch regime voor het gebruiken van de zee kan daarmee worden gevestigd.

De leden van de VVD-fractie hebben waardering voor de vasthoudende wijze waarop de diverse landen, verdeeld in soms geografisch bepaalde groepen, alle hun bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit verdrag. Juist voor Nederland met een historische traditie aangaande het zeerecht, zoals vormgegeven door Hugo de Groot, is nadere codificatie op het internationale vlak voorzover het de zee betreft van groot belang en verdient daardoor intense belangstelling. De kanttekening moet

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), fungerend onder voorzitter, Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Bukman (CDA), fungerend voorzitter, Boogaard (Groep Nijpels), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoep (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), Lilipaly (PvdA), Gabor (CDA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmøller (GroenLinks), Deetman (CDA), Hendriks (HDRK), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature (CD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (U55+), Bolkestein (VVD).

worden gemaakt dat waar Nederland immer de grote voorvechter is geweest voor de vrije zee en zich teweer heeft gesteld tegenover allerlei inbreuken op dit principe door kuststaten en andere – te wijzen valt ook op de Nederlands-Engelse zeeoorlogen – dit nieuwe verdrag wel een andere kant op is gegaan. Erkend moet echter worden dat de tijd niet heeft stilgestaan en dat vele andere belangen een eigen prominente rol hebben opgeëist. De leden van de VVD-fractie gaan dan ook akkoord met het verdrag, waarbij echter wel een aantal vraagpunten vooraf dient te worden opgehelderd.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen, en van de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van genoemd Verdrag, met bijlage.

De leden van de fractie van de RPF hebben met veel belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen. Zij spreken hun waardering uit voor het feit dat opnieuw een verdrag van kracht wordt, dat universeel wordt aanvaard. Dat was ook het geval bij het Verdrag inzake de uitbanning van chemische wapens. De leden hebben de indruk dat het Zeerechtverdrag een strenger handhavingsregime heeft dan het Chemisch Wapenverdrag, omdat geen voorbehouden kunnen worden gemaakt. Voor een deel bevat dit verdrag bepalingen die het gewoonterecht van de zee codificeren. Bovendien wordt het verdrag gezien als een instrument waarin de Noord-Zuid verhoudingen tot uitdrukking komen. Dit komt in het bijzonder naar voren in de aanvaarding van het principe dat de rijkdommen van de oceaانبodem als het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid worden beschouwd.

Ook de leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het VN Zeerechtverdrag en de Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van genoemd verdrag. Deze leden stellen vast dat de verdragen van verstrekkende betekenis zijn voor de maritieme belangen van het Koninkrijk. Daarnaast wijzen zij op het grote belang van deze verdragen voor de internationale rechtsorde. Gezien het feit dat het economische gebruik van de zee de laatste decennia sterk in betekenis is toegenomen en mede als gevolg hiervan wellicht meer dan in het verleden conflicten tussen staten over het gebruik van de zee kunnen ontstaan, achten deze leden een door de internationale gemeenschap breed gedragen regeling van het zeerecht van groot belang. Ook de milieuhygiënische bescherming van de oceanen is hiermee gediend.

II. Historisch overzicht

In de periode tussen 1982 en 1994 zijn nieuwe opvattingen over internationaal recht en de noodzaak van internationale verdragen en regelgeving naar voren gekomen. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest bij de afspraken die als gevolg van de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro in 1992 zijn gemaakt, zoals het verdrag over biodiversiteit en de Verklaring van Rio, en Agenda 21. Daarnaast is ook het CFK-Verdrag tot stand gekomen en zijn er afspraken gemaakt over bijvoorbeeld beperking van wapens. Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk of en hoe deze en wellicht andere verdragen en afspraken die na 1982 tot stand zijn gekomen, een invloed hebben op het naleven van de afspraken uit het Zeerechtverdrag, ten positieve dan wel ten negatieve. Zou de regering daarover een uiteenzetting kunnen geven?

Op 10 december 1982 is het VN Zeerechtverdrag in New York ondertekend. Hiermee werd de grootste rechtscheppende operatie uit de wereldgeschiedenis voltooid. In 1994, twaalf jaar na ondertekening en 20 jaar na het begin van de onderhandelingen, is het verdrag eindelijk van kracht geworden. De belangrijkste reden voor het uitblijven van een eerdere inwerkingtreding van het VN Zeerechtverdrag was, dat veel westerse landen bezwaren hadden tegen het regime voor diepzee-mijnbouw, neergelegd in Deel XI van het Verdrag. Door de Overeenkomst van 1994 zijn de belangrijkste van deze bezwaren van Westerse landen weggenomen. Hiermee ligt universele participatie in het VN Zeerechtverdrag binnen handbereik waardoor een alomvattend juridisch regime voor de gebruiker van de zee wordt bevestigd.

De leden van de fractie van D66 willen niet verhehlen dat zij schaduwkanten zien bij deze, door hen op zich verwelkomde, doorbraak in het recht van de zee. Na aanvaarding van de Overeenkomst van 1994 heeft het verdrag een flink deel van zijn uit de jaren zeventig stammende idealen moeten laten varen. Principes en overtuigingen betreffende een nieuwe internationale economische orde en, in dat kader, het uitgangspunt dat de rijkdommen van de zee «het gemeenschappelijk erfdeel der mensheid» vormen, hebben het afgelegd tegen economische belangen en machtspolitieke verhoudingen. De leden van deze fractie vragen de regering of zij de conclusie deelt, dat de geïndustrialiseerde staten uiteindelijk toch hebben gekregen wat zij in 1982 moesten laten liggen en dat hier een bron van frustratie ligt voor ontwikkelingslanden. Deze laatste hebben immers tijdens de onderhandelingen voor het verdrag concessies moeten doen – bijvoorbeeld op het gebied van de doorvaart door internationale zeestraten – waartegenover westerse concessies op het gebied van de diepzee-mijnbouw stonden. Dat het westen zijn concessies, door middel van de Overeenkomst van 1994, grotendeels ongedaan heeft gemaakt, moet voor de ontwikkelingslanden moeilijk te aanvaarden zijn geweest.

De leden van de RPF-fractie betreuren het dat een periode van circa twaalf jaar ligt tussen ondertekening van het Zeerechtverdrag (april 1982) en de ondertekening van de overeenkomst in 1994. Zij begrijpen dat het principe van het «common heritage of mankind» in de loop van de tijd werd uitgehold door het instellen van een 200 mijlszone door Latijns-amerikaanse landen (Chili, Peru), de Verenigde Staten en enkele Afrikaanse staten. Het valt hen op dat met name de rijkere ontwikkelingslanden de eerste waren die dit principe hebben uitgehold. Hoe stelde de regering zich op toen de Chileense en Peruaanse regering dit besluit namen? Had zij begrip voor deze opstelling? Of keurde zij het besluit af?

De leden van de fractie van de RPF hebben de indruk dat de Nederlandse regering niet echt een keuze wilde maken tussen enerzijds het principe dat de rijkdommen in de volle zee en op de zeebodem een erfenis van de gehele mensheid zijn en anderzijds de economische belangen van de kuststaten. De argumenten van de regering om in 1982 bij de stemming over het Zeerechtverdrag zich van stemming te onthouden hebben deze leden niet overtuigd. Enerzijds erkent de regering dat voor de ontwikkelingslanden het principe van de gemeenschappelijke erfenis rechtvaardig was, anderzijds werd een pragmatisch argument gebruikt om niet tot goedkeuring te besluiten. Waarom deze weinig principiële benadering? Wat is de uiteindelijke beoordeling door de regering van het verdrag en de totstandkoming van de overeenkomst? Waarom zijn de bepalingen in de overeenkomst slechts «bevredigend»? Waarom niet een wat meer positieve toonzetting?

IV. Inhoud van het verdrag

IV.1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke elementen uit het Zeerechtverdrag het mogelijk maken, eventueel via op te bouwen jurisprudentie, een striktere naleving van milieunormen gebaseerd op het recht op duurzame ontwikkeling vorm te geven. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan de kernproeven die Frankrijk in 1995 en wellicht nog in 1996 houdt in de Stille Zuidzee en de eisen die het Zeerechtverdrag stelt. Zij denken daarbij ook aan mogelijkheden om transnationale ondernemingen die in zee stoffen lozen, zoals bijvoorbeeld afval dat voortkomt uit aluminiumproductie en afval voortkomend uit de productie van olie (zoals bij Shell in Nigeria), via het Zeerechtverdrag aan te pakken. Dat zou een welkome mogelijkheid zijn, die het tekortschieten van internationale regelgeving op dit punt zou verzachten, zo menen zij.

Hoe verhoudt zich overigens het eventueel laten zinken van een olieplatform als de Brent Spar in zee met de eisen die het Zeerechtverdrag stelt? Een zelfde vraag zou kunnen worden gesteld ten aanzien van onderzeeërs die met uranium aan boord in zee zijn gevonden, dan wel tot zinken zijn gebracht. Biedt het Zeerechtverdrag mogelijkheden om staten te dwingen zulke onderzeeërs die voorheen hun eigendom waren, op te ruimen?

Misschien zou de regering in kunnen gaan op het behoud van het ecologisch evenwicht in zee, het Citesverdrag (en wellicht andere verdragen) en het VN Zeerechtverdrag, ook bijvoorbeeld in het kader van overbevissing en kustpiraterij door grote visvangende ondernemingen.

De leden van de fractie van D66 achten het VN Zeerechtverdrag naast juridisch, ook internationaal-politiek van groot belang. Naast klassiek afbakeningsrecht bevatten grote delen van het verdrag ook modern samenwerkingsrecht, zowel ten behoeve van ontwikkelingslanden als ten aanzien van het zeemilieu. Hoe kan de regering, naar vermogen, voorkomen dat geïndustrialiseerde landen proberen onder hun verplichtingen van de «package deal» uit te komen? Deze leden hechten bijzonder aan het loyaal uitvoeren van het verdrag. Het Westen kan niet verwachten dat ontwikkelingslanden constructief meewerken bij de bestrijding van (de gevolgen van) klimaatverandering en kaalslag van tropische bossen, en bij drugs- en aidsbestrijding, als het zich afwendt van belangrijke afspraken die op noord-zuid terrein zijn gemaakt. Ook in dat verband heeft het partij worden bij en het loyaal uitvoeren van het verdrag, grote waarde.

Ondanks de lange tijdsduur, waarin de onderhandelingen plaatsvonden, bevat het verdrag positieve elementen. In het bijzonder wijzen de leden van de RPF-fractie op het feit dat het nieuwe Zeerechtverdrag vervat is in een totale Verdragstekst, waarin de afzonderlijke Verdragen uit 1958 zijn opgenomen. Wat is de visie van de regering?

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de beide verdragen de instemming kunnen wegdragen van zowel de ontwikkelingslanden als de geïndustrialiseerde landen. Het is opmerkelijk, dat na zoveel jaren van onderhandeling nu een resultaat op tafel ligt, dat mondiaal gezien op brede acceptatie kan rekenen.

In verschillende geïndustrialiseerde landen is inmiddels nationale wetgeving inzake diepzeemijnbouw aanvaard dan wel in voorbereiding. Wordt dergelijke wetgeving door de ontwikkelingslanden nog steeds gezien als zijnde in strijd met het internationale recht, zo vragen deze leden. Welk standpunt neemt de regering in?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of op grond van dit Zeerechtverdrag visstandbeheer mogelijk is. Indien dit het geval is, is de regering dan van mening dat de bepalingen in dit verdrag voldoende waarborgen bieden voor een effectief conserverings- en beheersysteem voor de visserij? Hoe kan worden bevorderd dat er verantwoorde oplossingen worden bereikt voor het beheer van die vissoorten die migreren tussen een Economische Visserij Zone (EVZ) of een Exclusief Economische Zone en de volle zee? De leden van de CDA-fractie vinden het in dit verband geen goede ontwikkeling wanneer de kuststaten een uitbreiding van hun jurisdictie buiten de 200-mijls grens zouden nastreven. Deelt de regering hun opvatting dat een dergelijke onverhoopte ontwikkeling zou kunnen leiden tot een sluipende erosie van het nieuwe zeerechtsregime?

De leden van de RPF-fractie missen een toelichting van de artikelen in het Verdrag over de visserij. Een dergelijke toelichting vinden zij van belang gelet op het toenemend aantal visserijconflicten in de wereld. Welke bijdrage kan het verdrag leveren aan een vermindering van deze conflicten?

Een kwestie, die deze leden onder de aandacht brengen, is de vraag of het visserijregime dat van toepassing is in een EEZ hetzelfde is als het regime dat van toepassing is in een Exclusieve Visserijzone (EVZ). Zij vinden dit belangrijk omdat het verdrag verplichtingen oplegt aan kuststaten, die een EEZ hebben, maar die op basis van het verdrag niet gelden voor een EVZ. Zij verwijzen naar artikel 62 van het verdrag, waarin kuststaten zich verplichten toegang te verlenen aan schepen van andere staten tot het zogenaamde surplus aan vis in de EEZ. Is het instellen van een EVZ in plaats van een EEZ een mogelijkheid om onder deze verplichting uit te komen?

Het verdrag biedt naar de mening van de leden van de fractie van de RPF geen oplossing voor het beheren van vissoorten, die migreren tussen een EVZ/EEZ en de volle zee. Artikel 63 lid 2 van het verdrag geeft namelijk een regeling aan die heeft geleid tot conflicten tussen kust- en vlagstaten. Zij melden in dit verband het recente conflict tussen Canada en Spanje/Europese Unie. In hoeverre deelt de regering de opvatting van de Canadese regering dat Canada als kuststaat op grond van dit artikel het recht heeft om te participeren in de internationale onderhandelingen over het behoud van migrerende vissoorten op volle zee? Heeft Canada het recht om op volle zee maatregelen te nemen ter bescherming van bedreigde vissoorten?

De leden van de fractie van de RPF menen dat pogingen om de jurisdictie van de kuststaat nog verder uit te breiden dan in het verdrag voorzien, zij verwijzen naar de VN-conferentie inzake Migrerende Vissoorten, met kracht moeten worden tegengegaan. Gelet op het groeiend aantal conflicten op bijna alle zeeën vinden de leden dat er grote behoefte bestaat aan een multilateraal instrument voor kuststaten en vlagstaten om het eens te worden over de noodzaak bepaalde visstanden op de volle zee te beschermen. Deelt de regering deze mening? Zo ja, welke initiatieven zal zij dan ontplooiën?

IV.2. Territoriale Zee

Het verdrag bevat een aantal bepalingen voor de afbakening van maritieme zones. Op dit moment bestaan zowel met Duitsland als met België nog geschillen over de afbakening. De leden van de CDA-fractie vragen zich in dit verband af hoe het gesteld is met de voortgang van deze besprekingen. Bestaat er een reëel vooruitzicht dat deze geschillen op korte termijn kunnen worden beslecht? Deelt de regering de opvatting dat in de besprekingen met Duitsland ook de noodzaak van een grens-

overschrijdend milieubeleid en -samenwerking vragen om een voortvarend verloop van deze besprekingen?

Waar ligt het probleem met de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de zijdelingse afbakening van de territoriale zee, zo vervolgen de leden van de VVD-fractie. Uiteraard zullen er nog vele andere conflictsituaties bestaan, maar deze leden zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de ontwikkeling van de onderhandelingen die gestart moeten worden tussen Griekenland en Turkije en Turkije en Cyprus waar het de afbakening betreft, temeer daar Turkije voorzover bekend het verdrag niet heeft ondertekend.

Wat betreft de toepassing van de afbakening van maritieme gebieden door Nederland, stellen de leden van de fractie van D66 de volgende vragen. Waarom hebben de onderhandelingen over zijdelingse afbakening van de territoriale zee en het continentaal plat die met de Bondsrepubliek Duitsland en met België zijn, respectievelijk worden gevoerd, nog niet tot overeenstemming geleid? Wat zijn de consequenties van het ontbreken van deze afbakeningen tot nog toe (bijvoorbeeld voor grensoverschrijdend milieubeleid mede in verband met Duitse boringen in de Eems-Dollard) en in de voorzienbare toekomst? Wanneer denkt de regering overeenstemming te bereiken? Met betrekking tot de Nederlandse Antillen en Aruba vragen zij welke nadere regelingen over afbakeningen van maritieme zones met aangrenzende staten nog tot stand dienen te komen. Wat zijn de consequenties van het ontbreken van zodanige afbakeningen? Wanneer denkt de regering daarover overeenstemming te bereiken?

De leden van de SGP-fractie merken op dat thans algemeen aanvaard is dat de territoriale zee zich uitstrekt tot 12 zeemijlen uit de kust. Met de directe buurlanden van Nederland zijn inmiddels onderhandelingen geopend over de zijdelingse afbakening van de territoriale zee. Ook deze leden willen weten welke problemen er spelen bij de onderhandelingen met de Bondsrepubliek Duitsland. Op welke termijn zal Nederland overgaan tot instelling van een exclusieve economische zone?

Met betrekking tot de Nederlandse Antillen en Aruba zijn, sinds het Grensverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela van 1978, geen nadere regelingen over afbakening met aangrenzende staten tot stand gekomen. Bestaan er plannen om op termijn tot nadere afbakening met aangrenzende staten te komen, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de RPF informeren naar het standpunt van de regering inzake de voorafgaande notificatie en autorisatie van de doorvaart door de territoriale zee van oorlogsschepen. Waarom zijn de voorstellen terzake op het laatst tijdens de onderhandelingen over het verdrag ingetrokken? De leden van de RPF-fractie begrijpen uit artikel 20 van het verdrag dat onderzeeboten in de territoriale zee hun vlag moeten laten zien en aan de oppervlakte moeten varen. Het was voor hen onduidelijk waarom een dergelijk besluit niet geldt voor het geval van onschuldige doorvaart door zeestraten.

Voor alle schepen, inclusief oorlogsschepen, bestaat een recht op onschuldige doorvaart door de territoriale zee, aldus de leden van de SGP-fractie. Bestaat dit recht onverkort voor schepen die door kernenergie worden voortgedreven, schepen die nucleair materiaal vervoeren en oorlogsschepen die met kernwapens zijn uitgerust?

IV.3. Zeestraten

In hoeverre vervangt het verdrag reeds bestaande overeenkomsten wat betreft de vrije doorvaart, waarbij in het bijzonder gedacht wordt aan de Bosporus en de Dardanellen en aan de Straat van Malakka, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

Een twistpunt bij het Zeerechtverdrag is dat sommige landen, zoals Iran, Maleisië en Indonesië van mening zijn dat het recht van doortocht slechts toekomt aan verdragspartijen bij het VN-Zerechtverdrag. Deze opvatting strijdt, naar de leden van de fractie van de RPF hebben begrepen, met de opvatting van de Verenigde Staten, die het Verdrag veel meer als een codificatie van het internationaal gewoonterecht beschouwen.

Deze leden vragen voorts naar de verhouding tussen artikel 44 van het verdrag, waarin de kuststaat de doortocht niet mag belemmeren of tijdelijk opschorten, en de regelgeving inzake de doorvaart van respectievelijk de Bosporus, de Dardanellen en de Zee van Marmora, zoals die is vastgelegd in het Verdrag van Montreux uit 1936 en het Suez-kanaal en het Panama-kanaal. De doorvaart door deze kanalen is geregeld in respectievelijk het Verdrag van Constantinopel uit 1888 en het Hay-Pauncefote Verdrag van 1901. Wat is in het licht van artikel 44 de meerwaarde van de handhaving van deze verdragen?

IV.4. Archipels

Archipelstaten kunnen een dusdanig groot gebied beslaan dat door aansluiting van de territoriale zee van de eilanden aan elkaar er zeegebieden kunnen ontstaan welke geheel door de territoriale zee van de archipelstaat worden omklemd, zo vervolgden de leden van de VVD-fractie. Welk regime is er voor deze gebieden vastgesteld? In hoeverre dient het criterium van al dan niet bewoond zijn van kleine eilanden gezien te worden als een onderdeel van de archipel?

De leden van de RPF-fractie waarderen het dat nieuw zeerecht in het verdrag is opgenomen, zoals het erkennen van het recht van archipelstaten om vaarroutes aan te wijzen. In de zeestraten van deze staten geldt het recht van doortocht, naar de opvatting van de leden van de fractie van de RPF een goed compromis tussen enerzijds het beginsel van onschuldige doorvaart door de territoriale zee en anderzijds het principe van de vrijheid van scheepvaart, zoals dat op de volle zee van toepassing is. Wordt dit gevoelen gedeeld? De leden vragen verder waarom een archipelstaat niet het recht heeft gekregen om tijdelijk in de bepaalde gebieden van haar wateren de onschuldige doorvaart van buitenlandse schepen te verhinderen als dat schadelijk is voor de veiligheidsbelangen van het land.

IV.5. Exclusieve Economische Zone

Een van de belangrijkste vernieuwingen, aldus de leden van de CDA-fractie, in het Verdrag is de instelling van een Exclusief Economische Zone (EEZ) van maximaal 200 zeemijl. De ministerraad besloot in 1989 in beginsel over te gaan tot de instelling van een EEZ, maar koos daarbij voor een gemeenschappelijke benadering met de overige Noorzee-staten. Wat is de stand van zaken met betrekking tot deze samenwerking in Noordzeeverband? Wanneer verwacht de regering dat een wetsvoorstel inzake de instelling van een EEZ door Nederland het Parlement zal bereiken? Vraagt het voeren en handhaven van een effectief milieubeleid voor de Nederlandse kust hier juist niet om een voortvarend optreden van de regering? Welke omstandigheden zijn er de oorzaak van dat dit proces zolang duurt? Zal de regering beter gebruik gaan maken van de uit het

ZRV voortvloeiende bevoegdheden (art. 218 en 220) om schepen te inspecteren en te vervolgen die zich binnen de EEZ aan illegale lozingen hebben schuldig gemaakt? Hoe staat het in dit verband met de gezamenlijke inzet door de Noordzee-oeverstaten?

Het Turks-Griekse probleem geldt ook voor de EEZ. Aangezien bij een ondertekening door een meerderheid van de lidstaten van de Europese Gemeenschap ook de Gemeenschap zelf het verdrag kan ondertekenen, kan de Gemeenschap betrokken worden in een mogelijk Grieks-Turks conflict, waardoor ook Nederland hierbij geïnvolveerd wordt, zo merken de leden van de VVD-fractie op.

De instelling van de Exclusieve Economische Zone (EEZ) is een van de belangrijkste ontwikkelingen in het nieuwe zeerecht. Het creëert een drastische ongelijkheid, omdat slechts weinig lidstaten een volle 200 mijlszone kunnen claimen als gevolg van geografische omstandigheden. Met de regering betreuren de leden van de fractie van D66 het dat de uitkomst van de onderhandelingen duidelijk uitgevallen is ten gunste van een gering aantal staten dat ten volle van deze uitbreiding kan profiteren. Voor Nederland lijkt van belang de vraag of de grenzen van een EEZ per definitie samenvallen met die van het continentale plat. Concreet vragen de leden van de fractie van D66 ook of de grenzen van de voorgenomen EEZ in de Noordzee samenvallen met de met het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland overeengekomen grenzen van het continentale plat.

Eén van de belangrijkste vernieuwingen is naar de mening van de leden van de fractie van de RPF de instelling van de Economische Exclusieve Zone (EEZ). Een vernieuwing die door deze leden met gemengde gevoelens werd gezien. Enerzijds wordt de kuststaat verplicht zorg te dragen voor het maritieme milieu. Anderzijds zien deze leden ook problemen met betrekking tot bijvoorbeeld de visserij. Ze komen daar nog op terug. De leden van deze fractie wijzen ook op de controverse ten aanzien van de militaire activiteiten in de EEZ. In de visie van sommige grote maritieme staten is de EEZ, behoudens de economische activiteiten in het gebied, een zone waarin het rechtsregime van de volle zee geldt. Dat betekent dat ook militaire oefeningen door andere staten onverkort van toepassing zijn in de EEZ. Sommige kuststaten, zoals Brazilië, Kaap-Verdië en Uruguay, huldigen echter de opvatting dat zij in hun EEZ wel degelijk buitenlandse militaire activiteiten kunnen verbieden c.q. beperken. Wat is de mening van de regering terzake? Tevens vragen deze leden een reactie op de interpretatie van artikel 88 van het verdrag («de volle zee mag slechts voor vreedzame doeleinden worden gebruikt»), dat ook militaire activiteiten op volle zee moeten worden verboden.

De instelling van een EEZ door Nederland brengt ook volgens deze leden de vraag met zich mee of de grenzen moeten samenvallen met de met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland overeengekomen grenzen van het continentale plat.

IV.6. Continentaal Plat

In gevallen waarin de buitengrens van de continentale marge zich uitstrekt voorbij 200 zeemijlen, zo merken de leden van de SGP-fractie op, is de maximum omvang van de exclusieve economische zone die door een kuststaat kan worden geclaimd tot 350 zeemijlen vanaf de basislijn of 100 zeemijlen van de 2500 meter dieptelijn. Betekent dit dat de exclusieve economische zone zich in voorkomende gevallen kan uitstrekken tot voorbij de 350 zeemijlen?

IV.7. Afbakening van zeegebieden

Het verdrag bevat een aantal bepalingen voor de afbakening van de maritieme zones. Een belangrijke rol hierbij speelt de toepassing van het equidistantiebeginsel. In hoeverre biedt, zo vragen de leden van de RPF-fractie, dit principe een oplossing voor de geschillen tussen ons land en België resp. Duitsland over de situatie in Wielingen en de Eems-Dollard? Heeft de regering bij de onderhandelingen over het Zeerechtverdrag voorgesteld om niet het equidistantiebeginsel, maar het dalweg-beginsel in het Verdrag op te nemen?

IV.8. Volle zee

Het verdrag gaat uit van een statelijke benadering van de jurisdictie over schepen. Een traditie wordt hierbij voortgezet. Artikel 4 van het Verdrag inzake de Volle Zee uit 1958 geeft aan dat iedere staat het recht heeft schepen onder zijn vlag te laten varen. Artikel 91 van het onderhavige verdrag bepaalt dat er een wezenlijke band moet bestaan tussen een schip en de vlagstaat. Een variant betreft de schepen die onder de vlag van internationale organisaties varen. Het huidige volkenrecht kent aan dergelijke organisaties dit recht niet toe. Dit is begrijpelijk omdat dergelijke organisaties niet te vergelijken zijn met een staat. A priori is moeilijk na te gaan wie de belanghebbenden zijn bij het gebruik van de volle zee door zo'n organisatie. Bovendien hebben zij niet de volledige rechtsorde, zoals een staat, hetgeen vooral met het oog op de jurisdictie van een vlagstaat van belang is. Toch opereren er in de praktijk schepen die toebehoren of gedirigeerd worden door internationale organisaties of in feite onder VN-vlag varen. De leden van de RPF-fractie verwijzen bij voorbeeld naar vroegere VN-operaties voor het opruimen van belemmeringen in het Suez-kanaal, FAO- en UNDP-operaties die worden ingezet ten behoeve van de visserij in ontwikkelingslanden, alsmede schepen die in WEU-kader een blokkade voeren tegen het vroegere Joegoslavië. Wat is het oordeel van de regering terzake?

IV.9. Eilanden

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de uitzondering dat rotsen waar geen menselijke bewoning of economisch leven mogelijk is, geen exclusieve economische zone of continentaal plat hebben ook van toepassing is op de Spratly-eilanden in de Zuid-Chinese Zee.

IV.11. Internationaal diepzeemijnbouwregime

Het regime inzake diepzeemijnbouw, zoals verwoord in Deel XI van het verdrag, is in de praktijk controversieel gebleken. Uiteindelijk is de overeenkomst in 1994, die alle controversiële artikelen van Deel XI buiten werking stelt, inclusief een aantal institutionele bepalingen over de samenstelling van de belangrijkste organen (de Assemblée, de Raad) van de Internationale Zeebodem Autoriteit van kracht geworden. De leden van de fractie van de RPF zijn verheugd over het totstandkomen van deze overeenkomst. Anderzijds heeft deze overeenkomst ook schaduwkanten. Zij wijzen daarbij op het feit dat het principe van het «common heritage of mankind» het heeft afgelegd tegen economische belangen en machts-politieke verhoudingen. Graag vernemen deze leden de visie van de regering.

Na de verkiezingen voor de Amerikaanse Senaat in oktober 1994 is twijfel ontstaan of de Verenigde Staten op korte termijn partij zullen worden bij het Zeerechtverdrag en de overeenkomst. Is die twijfel juist, of heeft de regering positieve signalen ontvangen, die duiden op een spoedige ondertekening? Verder wijzen de leden van de fractie van de RPF

op het probleem dat een aantal staten, waaronder Zaire en Zambia, het Zeerechtverdrag heeft ondertekend, maar tot nu toe nog onbekend is of deze de overeenkomst voor 1998 zullen aanvaarden. Zij menen dat een complexe situatie ten aanzien van de diepzeemijnbouw zal ontstaan als een groep staten het verdrag wel, maar de overeenkomst (voorlopig) niet wil aanvaarden. Wat is de opvatting van de regering terzake?

De leden van de SGP-fractie informeren naar de actuele stand van zaken omtrent de diepzeemijnbouw. Op welke termijn zal diepzeemijnbouw naar verwachting economisch rendabel kunnen zijn?

Het beginsel van het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid komt onder andere tot uitdrukking in de bepaling dat de opbrengsten van de ontginning van de oceaانبodem ten goede moeten komen aan alle staten en nog niet onafhankelijke staten. De leden van de SGP-fractie vragen welke verdeelsleutel zal worden gehanteerd bij de verdeling van de revenuen van de diepzeemijnbouw op de volle zee.

IV.11.2. De overeenkomst

De leden van de PvdA-fractie stellen een aantal vragen over de betekenis van de Overeenkomst van 29 juli 1994 ten opzichte van de betekenis van het Verdrag van 1982. De indruk wordt gewekt dat de overeenkomst het verdrag op het meest essentiële onderdeel amendeert. Was het immers niet de bedoeling van het verdrag dat rijke en arme landen, industrielanden en ontwikkelingslanden op gelijke wijze van de in zee verwachte aanwezige rijkdommen – deel van het gemeenschappelijk erfgoed der mensheid – zouden profiteren? De bepalingen uit het verdrag zijn door de overeenkomst op zodanige wijze geregeld, dat juist deze mogelijkheid van gezamenlijk profijt is verdwenen ten gunste van de industriestaten. Het heeft deze leden verwonderd, dat Nederland zich kennelijk zo onomwonden voor deze wijziging heeft ingezet. Kan de regering meedelen wat zij heeft gedaan om de rechten van ontwikkelingslanden op hun deel van het gemeenschappelijk erfgoed zo goed mogelijk te waarborgen?

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering op de Implementatie-overeenkomst. Wat acht zij voor Nederland de belangrijkste winst van deze overeenkomst ten opzichte van het «oorspronkelijke» hoofdstuk XI van het ZRV? Wordt dit oordeel ook gedeeld door de minister voor ontwikkelingssamenwerking? Is er voorts sprake van Nederlandse betrokkenheid bij de institutionele uitwerking – de internationale organen – van de Implementatie-overeenkomst? Zo ja, hoe krijgt deze gestalte?

IV.11.3. De Autoriteit

De overeenkomst voorziet in de oprichting van de Internationale Zeebodemautoriteit. De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de bevoegdheden van de Autoriteit en haar organen. Besluitvorming vindt in beginsel plaats op basis van consensus. Alle beslissingen van de Raad over substantiële vraagstukken worden met tweederde meerderheid genomen. Alhoewel een besluit door een meerderheid in één der Kamers kan worden tegengehouden, is het uitgesloten dat slechts één staat de besluitvorming blokkeert. In hoeverre heeft deze methode van besluitvorming supranationalistische kenmerken?

IV.11.4. De Onderneming

De Onderneming, als apart orgaan van de Autoriteit, zal een beslissende rol spelen bij diepzeemijnbouwactiviteiten op de volle zee, zo vervolgen

de leden van de SGP-fractie. Staten zullen tegen hun wil – tenzij zij het verdrag opzeggen – aan een nieuw exploratie- en exploitatiesysteem kunnen worden gebonden. Daarnaast voorzien de verdragen in de geclausuleerde overdracht van technologie. In hoeverre is de vrees reëel dat de betreffende regeling een rem zal zetten op de toekomstige diepzeemijnbouwactiviteiten? De eerste operaties van de Onderneming zullen door middel van joint ventures plaatsvinden. Vergunningen zullen door de Onderneming worden verleend. Bestaat er internationale overeenstemming over welke regels en normen moeten worden aangelegd ter voorkoming van de verontreiniging van het mariene milieu door diepzeemijnbouw?

IV.11.6. Overdracht van technologie

Wat zal naar alle waarschijnlijkheid de praktijk worden, op basis van de overeenkomst van bijvoorbeeld de overdracht van technologie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

IV.11.10. Het Compensatiefonds

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op het compensatiefonds? Is dit niet louter een wassen neus? Is het waar dat in dit zeerechtverdrag niet is voorzien in een mondiale belasting op winning van «zeeprodukten en grondstoffen», die gebruikt zou kunnen worden voor steun aan ontwikkelingslanden?

Zijn er mogelijkheden van samenwerking tussen dit compensatiefonds en het fonds voor de armste landen, waarin bij de W.T.O. is voorzien?

IV.12. Bescherming en behoud van het mariene milieu

De leden van de CDA-fractie constateren dat het verdrag helaas nog weinig dwingende aanzetten biedt voor een internationaal en nationaal beleid voor actuele problemen van het marine ecosysteem, zoals bijvoorbeeld ongevallen op zee, illegale olielozingen, de aantasting van ecologisch kwetsbare en waardevolle zeegebieden. Staten mogen veel doen teneinde aantasting van het marine ecosysteem te voorkomen, maar moeten weinig.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de mogelijke betekenis van het Tribunaal ten aanzien van de milieu- vervuilende resp. het ecosysteem aantastende activiteiten, zoals bijvoorbeeld eerder genoemd. Zal het bijvoorbeeld mogelijk worden bedrijven die de zee vervuilen dan wel overbevissen aan te klagen bij dit Tribunaal of is (helaas) nog alleen voorzien in de behandeling van aanklachten van staten tegen staten? De leden van PvdA-fractie vinden dat de gebrekkige mogelijkheden om bedrijven te berechten, die zich aan zulke vergrijpen schuldig maken, moeten worden uitgebreid. Zou de regering hierop willen ingaan?

De leden van de fractie van D66 achten bepalingen van het verdrag over de bescherming van het zeemilieu – in hoofdzaak neergelegd in Deel XII – een essentieel onderdeel van het internationaal recht. In Deel XII wordt voor de eerste en tot nog toe enige keer in de geschiedenis het rechtsregime voor de verschillende bronnen van zeeverontreiniging in één instrument geregeld. Door het cruciale verbod om met het voorkomen van één type verontreiniging een ander te creëren (art. 195), wordt tevens de samenhang van de bronnen erkend. Voor onderwerpen als verontreiniging vanaf op land gelegen bronnen en offshore installaties, technische steun aan ontwikkelingslanden en aansprakelijkheid, is het overige verdragsrecht vooralsnog onbevredigend en vormen de bepalingen van

Deel XII een vangnet dat tevens oproept tot uitwerking in meer specifieke verdragen. De leden van de fractie van D66 vragen de regering wanneer de Nederlandse Antillen en Aruba zullen voorzien in een instrumentarium zoals voor Nederland is vastgelegd in o.a. de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging zeeewater en de Mijnwet. Wordt hierbij voor wat betreft handhaving en strafvervolging in voornoemde wetten ook aangesloten bij de Wet op de economische delicten, het Wetboek van Strafrecht en de Wet milieubeheer? En waaraan ontleent de te formeren Kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba haar jurisdictie in dezen bij het ontbreken van regelingen?

Hoewel de laatste decennia reeds vele verdragen zijn gesloten inzake de bescherming van het zeemilieu, waarderen de leden van de fractie van de RPF het dat het Zeerechtverdrag aandacht besteedt aan het maritieme milieu. Positief is naar hun mening dat de kuststaten nu verplicht worden om regels te stellen op het gebied van kunstmatige eilanden en installaties, dumping van afvalstoffen en bedrijfsmatige lozingen binnen de EEZ. Een pluspunt is ook dat de zogenaamde Panhonlibco-schepen (schepen die onder goedkope Panamese, Hondurese, Liberiaanse of Columbiaanse vlag varen) door een bijzondere juridische procedure in het Verdrag automatisch gebonden worden aan een aantal internationale milieuvoorschriften.

Desondanks brengen zij enkele punten van kritiek naar voren, die om nadere aandacht vragen. Allereerst menen deze leden dat het verdrag onvoldoende de verontreiniging vanaf het land reguleert. Toch zijn het deze bronnen (industriële lozingen, pesticiden) die voor een groot deel het zeemilieu aantasten. Waarom heeft de regering ingestemd met het feit dat het verdrag slechts in algemene termen oproept tot het vaststellen en handhaven van nationale en internationale regelgeving?

Ook de verontreiniging door de scheepvaart blijft volgens de leden van deze fractie een belangrijke dreiging van het maritieme ecosysteem. Zij waarderen het dat de artikelen 211, 218 en 220 van het Zeerechtverdrag de alleenheerschappij van de vlagstaten over lozingen buiten de territoriale zee beperken. Of de bepalingen daadwerkelijk bijdragen aan het voorkomen van verontreiniging door de scheepvaart is afhankelijk van de bereidheid van regeringen om gebruik te maken van hun bevoegdheden tot inspectie en eventueel vervolging van schepen. Het verdrag bevat namelijk geen verplichting om van die bevoegdheden gebruik te maken. Het gevolg zal zijn dat sommige kust- en havenstaten meer gebruik gaan maken van hun bevoegdheden dan andere staten. Er treedt derhalve een verschuiving op van oude, vaak milieu-vervuilende schepen naar regio's waar (ontwikkelings)landen minder ambitieus zijn. Deelt de regering in deze analyse? Hoe kan aan deze verschuiving een einde worden gemaakt?

De leden van de fractie van de RPF wijzen op het feit dat op het land grote gebieden zijn aangewezen als beschermd natuurreserveaat, waarbinnen bepaalde activiteiten zijn verboden c.q. worden beperkt. In hoeverre behoort reservaatvorming ten aanzien van het maritieme milieu tot de mogelijkheden binnen de kaders van het Zeerechtverdrag? Acht de regering regulering hiervan binnen het verdrag wenselijk? Deze leden hebben begrepen dat de Braziliaanse regering de doorvoer van (chemische) afvalstoffen binnen de EEZ zelfstandig verbiedt. Deze leden begrijpen dat een dergelijk verbod in strijd is met de geest van het Zeerechtverdrag. In hoeverre onderschrijft de regering deze opvatting?

In het verdrag worden staten aansprakelijk gesteld voor schending van internationale verplichtingen ter bestrijding van zeevervuiling. De leden van de RPF-fractie willen weten wat de materiële betekenis van deze aansprakelijkheidsregeling is.

IV.15. Regeling van geschillen

Wat is de houding van de regering ten aanzien van het in Hamburg te vestigen «Hof voor het Recht van de Zee» (hierna Tribunaal te noemen), zo vragen de leden van de CDA-fractie. Acht de Nederlandse regering, gelet op het belang van de vestiging van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag, dit Tribunaal een bedreiging voor dit Gerechtshof? Wat betekent de komst van het Tribunaal te Hamburg aan mogelijke financiële implicaties voor Nederland? Is het verder juist dat Nederland zijn voorkeur voor de geschillenbeslechting door het Internationaal Gerechtshof niet heeft vastgelegd in een officiële verklaring onder art. 287? Indien dit het geval is waarom is deze voorkeur dan niet officieel vastgelegd?

V. Enige speciale aspecten

V.1. EG

Hoe is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, bij verdere onderhandelingen over de uitwerking van het verdrag de positie van Nederland resp. het Koninkrijk ten opzichte van de EG? Welke verplichtingen legt het toetreden van de EG op aan staten die tot de EG gaan toetreden?

In hoeverre kunnen lidstaten, wanneer de Europese Gemeenschap het verdrag heeft ondertekend, betrokken worden bij conflicten tussen lidstaten of bij conflicten tussen een lidstaat en een niet-lidstaat aangaande de uitwerking van het verdrag, mede gezien het feit dat de mogelijkheid bestaat dat er lid- en niet-lidstaten kunnen zijn die het verdrag niet hebben ondertekend, zo vragen de leden van de VVD-fractie tot besluit.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Bukman

De griffier van de commissie,
Janssen