

Vergaderjaar 1997–1998

**25 446 (R 1594)**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 18 september 1997

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden verwachten stellig dat de uitbreiding van de rechtsmacht van het Koninkrijk middels de instelling van een exclusieve economische zone, tot 200 zeemijlen in het gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee, zal bijdragen aan een verhoogde bescherming en een beter behoud van het maritieme milieu.

De leden van de PvdA-fractie signaleren dat het wetsvoorstel gebaseerd is op een uitwerking vormt van het VN-zeerechtverdrag van 1982. Vele staten zijn al gedurende de onderhandelingen over dit verdrag overgegaan tot het instellen van EEZ, zoals Frankrijk en Noorwegen in 1976, danwel in de daarop direct aansluitende periode. Gelet op deze termijnen, het belang dat juist Nederland in IMO-verband altijd gegeven heeft aan een adequate bescherming van het maritieme milieu en de consensus die zowel binnen Nederland als tussen de Noordzeelanden bestaat over de wenselijkheid van het instellen van een EEZ, vragen deze leden aan de regering aan te geven, waarom het betreffende wetsvoorstel nu pas voorligt, terwijl Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk reeds eerder tot het instellen van een EEZ zijn overgegaan.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het is overigens teleurstellend dat het zo lang heeft geduurd sinds het rapport van de ICONA van december 1987. Er is echter begrip voor de vertraging aangezien gekozen is voor een gezamenlijke aanpak met alle Noordzeelanden, alhoewel de meesten daarvan reeds een EEZ of iets dergelijks hebben.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), voorzitter, Verspaget (PvdA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels), De Haan (CDA), Visser-van Doorn (CDA).  
Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkzma (PvdA), Lilipaly (PvdA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmüller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), Vacature (CD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (U55+), Bolkestein (VVD), Hendriks (HDRK), Bukman (CDA), Gabor (CDA).

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het voorstel van rijkswet betreffende de instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk.

Deze leden vragen de regering om een nadere uiteenzetting over de problematiek van de afbakening, voor wat betreft het Eems-Dollard-gebied. Kan de regering aangeven, of hierover inmiddels overeenstemming met Duitsland bestaat?

De leden van de RPF-fractie hebben met veel belangstelling en instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De voornaamste reden om een Exclusieve Economische Zone (EEZ) in te stellen is dat dit de mogelijkheid biedt om strafrechtsmacht uit te oefenen bij verontreiniging van de EEZ door buitenlandse schepen. De leden van deze fractie vinden dit een stap in de goede richting, omdat de EEZ extra mogelijkheden biedt met betrekking tot buitenlandse schepen op het punt van de handhaving van de internationale lozingsvoorschriften. Om de strafrechtsmacht uit te oefenen moet volgens deze leden het Zeerechtverdrag worden ondertekend en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen worden gewijzigd, omdat de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Deze leden vragen wanneer de laatstgenoemde wijziging kan worden tegemoet gezien?

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Uit het intitulé maken deze leden op dat de regering de instelling van een Exclusieve Economische Zone in het bijzonder van belang acht voor een verhoogde bescherming en een beter behoud van het maritieme milieu.

Deze leden beschouwen de bescherming van het maritieme milieu evenzeer als een belangrijke zaak. De instelling van een EEZ betekent per saldo een aanzienlijke uitbreiding van onze nationale milieugebruiksruimte. Het is dan ook alleszins noodzakelijk dat beleid wordt ontwikkeld om deze nieuwe ruimte op een verantwoorde wijze te beheren.

Het is deze leden echter opgevallen dat in de memorie van toelichting met vrijwel geen woord gerept wordt over het economische gebruik van de EEZ. Naar zij veronderstellen is de regeling in het VN-Zeerechtverdrag omtrent de instelling van een EEZ niet in de eerste plaats bedoeld om milieudoelstellingen na te streven. Voor dat doel zijn toch immers een aantal belangrijke internationale verdragen afgesloten. Een EEZ is toch niet in eerste instantie bedoeld als milieubeschermingszone? Dat overigens de uitbreiding van de jurisdictie over de in te stellen 200 mijlszone nieuwe mogelijkheden biedt om het maritieme milieu te beschermen tegen illegale lozingsen en de dumping van afval is evident. Van die mogelijkheden dient ook een optimaal gebruik te worden gemaakt, aldus deze leden. In de memorie van toelichting wordt echter slechts zeer summier ingegaan op het economisch gebruik van de EEZ. Deze leden achten dit een gemis. Is c.q. wordt ter zake geen beleid ontwikkeld? Gaarne zien deze leden een nadere beschouwing op dit punt tegemoet.

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

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het VN-Zeerechtverdrag en laat als zodanig de vrijheid van scheepvaart, de vrijheid van overvliegen, de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en andere rechtmatige soorten gebruik van de zee onaangetast. De leden van de PvdA-fractie stemmen hiermee in. Zij vragen de regering wel aan te geven in hoeverre de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen in de praktijk te hanteren valt, zeker met het oog op de langere termijn, nu het aantal van dergelijke verbindingen sterk toeneemt. Is een vorm van

overleg tussen initiatiefnemers en staten wenselijk, dient er een vorm van ruimtelijke ordening, coördinatie danwel registratie plaats te vinden? Kunnen de diverse verbindingen elkaar beïnvloeden, met mogelijk negatieve invloeden of risico's voor mens en milieu, hetgeen ondermeer strijdig zou kunnen zijn met de in het wetsvoorstel aangegeven overweging. Deze leden vragen van de regering een nadere, meer fundamentele uiteenzetting over de genoemde vrijheden en het intensievere gebruik van de zee voor tal van activiteiten.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij het standpunt van de grote maritieme naties huldigt dat de EEZ een zone is waarin, buiten de in het Verdrag met name genoemde – voornamelijk economische – rechten van de kuststaat, het rechtsregime van de volle zee geldt?

Zij vragen de regering of de door Brazilië, de Kaap Verdische Eilanden en Uruguay bij de ondertekening van het VN-Zeerechtverdrag afgelegde verklaring nog van kracht is. Zo ja, hoe wordt met deze verklaring omgegaan? (De verklaring luidt: «...the provisions of the Convention do not authorize other States to carry out in the exclusive economic zone military exercises or manoeuvres, in particular those that imply the use of weapons or explosives, without the consent of the coastal State...»).

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zeespiegelstijging gevolgen kan hebben voor de ingestelde EEZ, bijvoorbeeld door wijziging van de basislijn.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of inmiddels alle staten in enerzijds het gehele Noordzeegebied en anderzijds het gehele zeegebied in de Antillen en Aruba zijn overgegaan tot het instellen van een EEZ, danwel dat er nog staten zijn welke niet of nog niet hiertoe hebben besloten. En indien voor beide regio's nog geen sprake is van het instellen van een integrale EEZ, heeft dit dan mogelijk ook gevolgen voor een adequate bescherming van het maritieme milieu in deze regio's.

Kan worden aangegeven waarom bijvoorbeeld België niet of nog niet een EEZ heeft ingesteld. Heeft Nederland hierover contacten met België opgenomen?

In de Slotverklaring van de Vierde Noordzeeministersconferentie van 1995 te Esbjerg is afgesproken de handhaving en de vervolging van overtreders van het MARPOL-verdrag te vergemakkelijken door een juridisch instrumentarium of een samenwerkingsregeling op te zetten. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze dit element uit de Slotverklaring inmiddels is uitgewerkt en of er in de praktijk ook al ervaringen zijn opgedaan met betrekking tot deze internationale samenwerking op handhavingsgebied.

Nederland heeft de buurlanden in kennis gesteld van de voorgenomen instelling van een EEZ. Welke reactie is hierop ontvangen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Verwacht de regering problemen bij de exacte afbakening van de EEZ met de ons omringende landen?

### **4. Ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen en Aruba**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de status van Rijkswet danwel het gelijktijdig willen instellen van een EEZ in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba de trage gang van zaken moet verklaren, en indien het laatste het geval is, of dan een gefaseerde invoering ook is overwogen.

Hebben andere staten bij Nederland aangedrongen de besluitvorming te bespoedigen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering, uitgebreider dan in paragraaf 2.1. van de memorie van toelichting is gebeurd, in te gaan op de afbakeningen met betrekking tot de Koninkrijksdelen in het Caraïbisch gebied en daarbij met name in te gaan op de aspecten visserijregime, winning van olie en gas, exploitatie en exploratie van de bodemrijdommen en de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden.

Ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba informeren de leden van de RPF-fractie naar de bevoegdheden van de kustwacht in de EEZ. In welke zeegebieden in het Caraïbische gebied heeft de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba rechtsbevoegdheid?

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

Gesteld wordt dat er geen nieuwe plannen bestaan met betrekking tot de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, anders dan voor de bodemrijdommen en energie-opwekking. De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of deze formulering de huidige stand van zaken wel adequaat weergeeft.

De EEZ brengt een wijziging van de WVVS en de WVZ met zich mee en er worden algemene maatregelen van (rijks-)bestuur aangekondigd. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven wanneer deze wijzigingsvoorstellen en algemene maatregelen zullen worden ingediend en op welke wijze tussentijds de handhaving van lozingsvoorschriften en de storting van afvalstoffen zal verlopen.

De leden van de VVD-fractie hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen. Het wetsvoorstel richt zich zeer nadrukkelijk op de mogelijkheden via de EEZ op te kunnen treden tegen overtredingen op het terrein van vervuiling. Elementen de visserij betreffende worden verwezen naar reeds bestaande regelgeving, en hetzelfde kan gezegd worden van mijnbouw-activiteiten op het continentaal plat binnen de EEZ. Wat het laatste betreft rijst dan de vraag of bij de wijziging van de Mijnwet rekening zal worden gehouden met het VN-bedrag betreffende de EEZ, en zo ja wat voor wijzigingen dat zou kunnen inhouden. Bevinden die wijzigingen zich ook op het gebied van arbeidsomstandigheden en het fiscale regime?

In het wetsvoorstel wordt in het geheel niet gesproken over mogelijkheden die instelling van een EEZ zou kunnen hebben waar het gaat om de handhaving van de buitengrenzen in het kader van Schengen. Zijn die mogelijkheden er, kunnen bepaalde activiteiten in het kader van de grenscontrole in de EEZ worden uitgevoerd? Hetzelfde geldt voor het bestrijden van illegale drugshandel via schepen, en dan in het bijzonder waar het betreft schepen niet onder Nederlandse vlag. Biedt de wet op de EEZ hiertoe mogelijkheden?

De opmerking betreffende exploitatie van windenergie in de EEZ in de algemene toelichting op pagina zes wekt enige verbazing bij deze leden. In het kader van duurzame energie wordt juist nu gekeken naar mogelijkheden op zee, te meer omdat de mogelijkheden op het vasteland ruimtelijk gesproken aan grenzen gebonden zijn. In de artikelsgewijze toelichting, artikel 3, wordt deze lichte uitglip rechtgezet.

De memorie van toelichting vermeldt, dat tussen de twaalf EG-landen nog overlegd wordt over een verdere vereenvoudiging van de procedures

met betrekking tot het wetenschappelijk zeeonderzoek. De leden van de fractie van D66 vragen de regering naar de laatste stand van zaken op dit terrein.

Deze leden vragen de regering of er internationale afspraken zijn gemaakt om staten de bevoegdheid te geven de naleving van regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu, indien noodzakelijk, ook binnen de aangrenzende EEZ van een andere staat af te dwingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het op sleeptouw nemen van een onmanoeuvrbaar schip dat een bedreiging vormt voor een olieplatform in de eigen EEZ. Acht de regering dergelijke afspraken gewenst?

De bevoegdheden binnen een Exclusieve Economische Zone (EEZ) gaan minder ver dan in de twaalf mijlszone van de territoriale wateren. De leden van de RPF-fractie bespeuren in de memorie van toelichting een meer positieve toon ten aanzien van de instelling van de EEZ dan enkele jaren. Meer specifiek verwijzen deze leden naar een brief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (17 408 nr. 47), waarin staat dat de verwachtingen van de Economische Exclusieve Zone «niet te hoogge-spannen» moeten zijn. «Het optreden van de kuststaat blijft op grond van het geldend internationaal recht gebonden aan nauwkeurig omschreven grenzen. In vergelijking met de thans bestaande situatie zal Nederland slechts in beperkte mate over ruimere bevoegdheden beschikken. Een algehele oplossing van de problemen die zich in de praktijk voordoen binnen een gebied dat voor Nederland een EEZ zou vormen, kan niet van de instelling van een EEZ worden verwacht.» De leden van de RPF-fractie vragen of hun indruk bevestigd kan worden en zo ja, kan worden aangegeven wat de redenen zijn van deze positievere toonzetting? Zijn de bevoegdheden volgens de regering in de loop der jaren verruimd?

Het wetsvoorstel brengt zoals gezegd een uitbreiding van de nationale jurisdictie met zich mee. De leden van de SGP-fractie vragen welke nationaalrechtelijke en volkenrechtelijke consequenties dit heeft voor de bestaande soevereine rechten van het Koninkrijk voor het gebruik van het continentale plat? Kan worden toegelicht dat de instelling van een EEZ geen gevolgen zal hebben op de gebieden van de visserij en de exploratie en exploitatie van bodemrijdommen van het continentale plat?

## **6. Bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaart**

De EEZ stelt kuststaten, door tussenkomst van de IMO, in staat gebieden aan te wijzen, waarvoor bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen vereist zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of Nederland danwel aan haar EEZ grenzende staten voornemens hebben om van deze mogelijkheid gebruik te maken, en zo ja, voor welke gebieden en met betrekking tot welke maatregelen.

De handhavingsbevoegdheden op basis van een EEZ biedt de mogelijkheid om als kuststaat danwel havenstaat over te gaan tot ondermeer informatieverstrekking, onderzoek, inspectie, rechtsvervolgning danwel het vasthouden van het schip. De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar het recentelijk uitgebreide instrumentarium van de Wet milieubeheer met de dwangsom en de bestuursdwang, of dit handhavingsinstrumentarium bij de verschillende overtredingen ook een adequate sanctie op maat mogelijk maakt, waarbij minimaal het verkregen voordeel in materiële zin danwel in tijdwinst kan worden weggenomen en herstel van de schade kan worden afgedwongen?

Uitgebreid wordt ingegaan op de mogelijkheden van rechtsvervolging. Onduidelijk is echter voor de leden van de VVD-fractie hoe dat nu uiteindelijk zijn beslag vindt: wordt een overtreder voor de Nederlandse nationale rechter gedaagd, of treedt de Nederlandse staat op in de vlaggestaat van de overtreder? Wat voor sancties kunnen worden opgelegd? In hoeverre ligt hier een taak voor de Raad voor de Scheepvaart.

De instelling van een EEZ past in het streven van de regering de illegale olielozingen op zee te reduceren. Met voldoening nemen de leden van de SGP-fractie kennis van het feit dat door het instellen van een 200 mijlszone de mogelijkheden om dergelijke lozingen te bestrijden aanzienlijk worden uitgebreid. Kan de regering aangeven welke inspanningen zij zich thans getroost om illegale olielozingen op de binnenlandse wateren of de territoriale zee te bestrijden? Hoe vindt de controle plaats op de naleving van de lozingsvoorschriften van het MARPOL-verdrag door schepen die de Nederlandse havens aan doen? Is er sprake van steekproefsgewijze controle?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat maandelijks vijf illegale lozingen worden waargenomen in het zeegebied van de beoogde Nederlandse EEZ. Is de verwachting dat de instelling van een EEZ slechts een zeer lichte vermeerdering van de werklast van de kustwacht met zich brengt in dit licht bezien wel realistisch?

In de EEZ kunnen kuststaten, door tussenkomst van de IMO, gebieden aanwijzen, waarvoor het aannemen van bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen vereist is om erkende redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in dat gebied, alsmede het gebruik of de bescherming van de rijkdommen daarvan en het speciale karakter van het verkeer daarin. Welke gebieden zouden naar het oordeel van de regering in beginsel daarvoor in aanmerking kunnen komen? Bestaan er reeds voornemens om tot aanwijzing van dergelijke gebieden over te gaan, zo vragen deze leden? Wat is in dezen de mening van de regering over de Doggersbank, als belangrijke broedplaats voor een aantal vissoorten?

## **7. Financiële gevolgen**

Reeds diverse keren, zowel nationaal als internationaal, i.c. het Europees Parlement is gewezen op samenvloeien van de diverse kustwachten dan wel andere vergelijkbare organisaties van Europese lidstaten. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre nieuwe ontwikkelingen aan de gang zijn, of blijft gekozen worden voor een zelfstandig optrekken?

## **8. Militaire aspecten**

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de instelling van een EEZ invloed heeft op de mogelijkheden van andere landen om marineoefeningen te houden, waarbij ook de scheepsartillerie en geleide en ongeleide projectielen worden ingezet. Is daar aparte notificatie voor nodig, en heeft Nederland dan het recht om zulke activiteiten in de EEZ te verbieden? Wanneer scherpe munitie wordt ingezet, of dummy's niet kunnen worden opgevist is er wel degelijk sprake van verstoring of zelfs vervuiling van het maritieme milieu.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de zeewaartse uitbreiding van de rechtsmacht van kuststaten (zogenaamde «territorialisering») kan leiden tot beperkingen van militaire activiteiten in EEZ's.

Deze leden vragen de regering of er een relatie bestond tussen de door het Verenigd Koninkrijk tijdens de Falklands-oorlog afgekondigde totale

exclusieve zone (TEZ) van 200 mijl en de EEZ? Hebben zich sinds die afkondiging ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van militaire zones zowel statische als dynamische (bijvoorbeeld gerelateerd aan de positie van een schip of vlootverband).

Kan een land een militaire installatie (bijvoorbeeld apparatuur voor het detecteren van een onderzeeboot) bouwen in de EEZ van een andere staat, zonder diens toestemming?

Deze leden vragen de regering of onderzeeboten tijdens de doortocht van een EEZ verplicht kunnen worden zijn aan de oppervlakte te varen en de vlag te tonen zoals is vastgelegd voor de «onschuldige doorvaart» van een territoriale zee. In artikel 391(1) van het VN-Zeerechtverdrag is bepaald dat schepen tijdens de uitoefening van het recht van doortocht zich dienen te onthouden van «andere activiteiten dan die welke behoren bij een normale ononderbroken en snelle doortocht» – voor onderzeeboten betekent «normaal»: onder water.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of de Koninklijke Marine in het recente verleden ooit geconfronteerd is geweest met opgelegde beperkingen van bijvoorbeeld vlootoefeningen, in de EEZ van een andere kuststaat? Bestaat er in NAVO-verband een gezamenlijk beleid in deze?

Deze leden vragen verder of het handhaven van een embargo in een EEZ toelaatbaar is volgens de regels van het volkenrecht.

## **9. Artikelen**

### *Artikel 3*

Gesteld wordt dat het Koninkrijk de EEZ instelt met inachtneming van de grenzen die het volkenrecht stelt. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven deze formulering, maar vroegen de regering tevens aan te geven waarom niet gekozen is voor de formulering van «met inachtneming van de grenzen en mogelijkheden die het volkenrecht stelt».

De leden van de fractie van D66 vragen de regering naar een nadere definitie van het begrip «de ondergrond», zoals vermeld in artikel 3, onder a. Kent dit begrip begrenzingsen of wordt onder dit begrip een onbeperkte diepte verstaan?

De voorzitter van de commissie,  
Van Traa

De griffier van de commissie,  
Hommes