

*Goedkeuring van de op 29 april 1958 te Genève tot stand gekomen Zeerecht-Verdragen, met Protocol van facultatieve ondertekening inzake de verplichte beslechting van geschillen*

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

### *Inleiding*

De onderhavige internationale regelingen inzake het zee-recht zijn tot stand gekomen op een diplomatieke conferentie welke van 24 februari tot 28 april 1958 te Genève is gehouden. De belangstelling voor dit onderwerp was groot. Zesentachtig staten waren vertegenwoordigd, terwijl zeven gespecialiseerde en negen intergouvernementele organisaties waarnemers hadden gezonden. In het verleden werden veelvuldige pogingen ondernomen om tot internationale regelingen op het gebied van het zee-recht te komen. Reeds ten tijde van de Volkenbond werd codificatie van de daarvoor in aanmerking komende delen van het recht van de zee wenselijk geoordeeld. Zo werd op een diplomatieke conferentie, welke in 1930 te 's-Gravenhage werd gehouden, het rechtsregime van de territoriale zee besproken, hetgeen evenwel niet tot concrete resultaten leidde. In 1955 en 1956 werden onderscheidenlijk te Santiago de Chile en Ciudad de Trujillo pogingen ondernomen de uiteenlopende opvattingen van de leden van de Organisatie van Amerikaanse Staten inzake de territoriale zee, de visserij en het continentale plat te verzoenen. Men slaagde er echter niet in tot een gemeenschappelijk Amerikaans standpunt te geraken.

De Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties heeft zich sinds haar oprichting in 1949 met de mogelijkheid om tot codificatie van het recht der zee te geraken bezig gehouden. De Algemene Vergadering riep een technische conferentie bijeen over het behoud van de levende rijkdommen ter zee, welke in 1955 te Rome werd gehouden. De resultaten van de conferentie bevorderden de codificatiearbeid van de commissie.

Het eindontwerp van de commissie voor een internationale regeling inzake het recht der zee werd voorgelegd aan de Elfde Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Deze besloot een diplomatieke conferentie over het zee-recht bijeen te roepen (resolutie 1105 (XI)). Het ontwerp van de Commissie voor Internationaal Recht (zie V.N. document A/3159 (XI)) diende als leidraad voor het overleg op de conferentie, welke, zoals bovenvermeld, in februari 1958 te Genève aanving. Voor zover dit ontwerp door de conferentie werd gevolgd, kan men de toelichting van de commissie als gezaghebbend commentaar op de artikelen van de zee-rechtverdragen beschouwen. Voor een verslag van de conferentie zij verwezen naar de publikatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken nr. 56.

De conferentie had tot taak niet slechts de juridische, doch tevens de technische, biologische, economische en politieke aspecten in haar overwegingen te betrekken. Deze benaderingswijze was noodzakelijk, gezien de uiteenlopende belangen der staten op het gebied van het zee-recht, doch bracht ook met zich mee, dat de resultaten der conferentie sterk werden bepaald door de heersende economische en politieke omstandigheden.

Daar de bestaande volkenrechtelijke beginselen inzake het zee-recht in de loop van eeuwen ontwikkeld zijn door zee-varende staten, die voor een goed deel ook koloniale mogendheden waren, koesterden vele jonge staten enig wantrouwen ten aanzien van de thans ondernomen codificatiepoging.

De vrijheid der zee wordt door de staten met een maritieme

traditie bezien als moeizaam bevochten en gevestigd volkenrecht; de jonge staten zien deze zelfde vrijheid veelal als een recht hetwelk vreemdelingen toestaat om tot dicht onder hun kusten de zee zonder enige compensatie van zijn natuurlijke rijkdommen te beroven, en voelen een poging om collectief tot een regeling van de breedte der territoriale zee te geraken als een breidel van hun soevereiniteit.

In tegenstelling tot de traditionele opvatting omtrent de vrijheid der zee, waarin het gemeenschappelijk belang van de zee als weg voor het wereldverkeer een centrale plaats inneemt, zag de conferentie zich door bovengenoemde omstandigheden genoopt veeleer het belang van de kuststaat als uitgangspunt te nemen.

De uiteenlopende belangen op economisch gebied betreffen in het bijzonder de visserij. IJsland, economisch in hoge mate afhankelijk van de visvangst en de visverwerkende industrie, eiste een territoriale zee van 12 mijl op. Deze aanspraken werden bestreden door de Westeuropese staten, welke reeds lang vissen in de nabijheid van de 3-mijlslijn rond IJsland. India, Birma, Thailand, Korea en andere staten wensten de dicht onder hun kusten opererende Japanse vissersschepen te weren en steunden derhalve de pogingen de territoriale zee te verbreden. Chili, Ecuador en Peru wensten de visrijkdom in hun kustzeeën, waarvan zowel hun vissersvloten als hun kunstmest-industrie afhankelijk zijn, te reserveren voor hun nationale belangen en eisten derhalve een exclusieve visserijzone op van 200 mijl.

Daarnaast deed zich nog het feit voor, dat de belangen van de staten zonder zeekust van geheel andere aard zijn dan die der kuststaten.

Al de op de conferentie werkzame krachten en belangen dienden met elkaar te worden verzoend. Onder deze omstandigheden zijn de resultaten van de conferentie zeker voldoende bevredigend.

### **Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone**

Een controversie welke niet op de conferentie kon worden opgelost, betreft de vaststelling van een uniforme breedte. Ook een tweede Zeerechtconferentie welke hoofdzakelijk tot dit doel in 1960 bijeen kwam, vermocht niet in deze leemte te voorzien<sup>1)</sup>.

Het belang van het behoud van een zo groot mogelijke vrijheid van varen en vliegen, en van exploitatie van de rijkdommen der zee vormt het voornaamste argument tegen de uitbreiding van de territoriale wateren buiten de traditionele driemijlszone. Het Koninkrijk heeft tezamen met vele andere staten geijverd voor een bevestiging van de traditionele regel. Deze regel kreeg echter ook gedurende beide Zeerechtconferenties onvoldoende steun, evenals overigens de vaststelling van enige andere breedte. Wel bleek men vrij algemeen van gevoelen, dat iedere breedte groter dan 12 mijl strijdig met het volkenrecht moet worden geacht. Tijdens de tweede Zeerechtconferentie bestond een sterke stroming voor een breedte van maximaal 6 mijl als compromis tussen de bestaande

<sup>1)</sup> Zie publikatie nr. 64.

breedte van 3 mijl en de door een aantal staten gewenste breedte van 12 mijl.

De staten die een bredere territoriale zee bepleitten, be-riepen zich vooral op hun visserijbelangen. Zij konden zich met 6 mijl verenigen, indien een exclusieve visserijzone tot 12 mijl zou worden ingesteld. Het Amerikaans-Canadese compromisvoorstel voor een territoriale zee van 6 mijl met een exclusieve visserijzone van nog eens 6 mijl, waarin evenwel *tijdelijk* de traditionele visserij van niet-kuststaten zou moeten worden toegestaan, kreeg verreweg de meeste steun, doch haalde de vereiste meerderheid van tweederde der uitgebrachte stemmen niet: 54 delegaties stemden er voor, 28 er tegen, terwijl 5 delegaties zich van stemming onthielden<sup>1)</sup>.

Voorts speelden overwegingen van militaire aard een rol. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat er ongeveer 116 zee-straten bestaan welke van belang zijn voor het internationaal scheepvaartverkeer. *Al* deze zeestraten zouden onder nationale soevereiniteit komen, indien de breedte van de territoriale zee tot 12 mijl zou worden uitgebreid. Een dergelijke ontwikkeling zou vooral afbreuk kunnen doen aan de mobiliteit van de strijdkrachten.

Nu in de beide zee-rechtconferenties enerzijds geen enkele beslissing over de breedte van de territoriale zee is genomen, terwijl anderzijds in die conferenties en daarbuiten duidelijk is geworden, dat de traditionele beperking van de territoriale zee tot 3 mijl door vele staten niet meer als de juiste regel wordt gezien, is een situatie ontstaan die niet beantwoordt aan een ordelijke ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Weliswaar is gebleken, dat de grote meerderheid van staten exclusieve rechten van de kuststaat buiten de 12 mijlszone in ieder geval volkenrechtelijk ontoelaatbaar acht, doch voor het overige ontbreekt een communis opinio. Onder deze omstandigheden was het te verwachten, dat staten, die daaraan behoefte hebben, *unilateraal* tot uitbreiding van hun territoriale wateren zouden overgaan. In vele staten is dit dan ook reeds geschied. De Regering neemt het standpunt in, dat een dergelijke unilaterale wijziging van de status van zee-gebieden, die vóórdien door alle staten als volle zee werden beschouwd, naar geldend volkenrecht geen effect heeft t.a.v. de andere staten die zelf hun territoriale wateren binnen de traditionele grenzen houden. Met name kan — naar het oordeel der Regering — een dergelijke unilaterale maatregel rechtens ook geen afbreuk doen aan de voortgezette uitoefening van de aan de vrijheid van de volle zee ontleende rechten door die staten, die in het betrokken zeegebied traditioneel van deze vrijheid gebruik hebben gemaakt.

Ter toelichting van de belangrijkste artikelen diene het volgende.

De term „territoriale zee” in *artikel 1* genoot de voorkeur boven „territoriale wateren”, omdat onder deze laatste uitdrukking soms ook de binnen de in *artikel 4* genoemde basislijnen gelegen binnenwateren worden gerekend.

*Artikel 2* dateert reeds van de codificatieconferentie van 1930. Het prejudicieert niet op de vraag tot welke hoogte de soevereiniteit over het luchtruim zich uitstrekt.

De erkenning van het in de *artikelen 4 en 5* van het Verdrag neergelegd beginsel, dat toestaat, dat bij bepaalde configuraties van de kust de territoriale zee van rechte basislijnen af gemeten kan worden, betekent een beperking van het streven naar een zo groot mogelijke vrije zee. Het Internationale Gerechtshof erkende dit beginsel reeds in zijn uitspraak van 1951 betreffende het visserijgeschil tussen Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk t.a.v. de geografische situatie bij de Noorse kust. Door de algemene aanvaarding van dit beginsel zullen echter grote zeegebieden tot binnenwater kunnen worden. Omdat voor binnenwateren het recht van onschuldige doorvaart in beginsel niet geldt, zou dit voor de scheepvaart tot schadelijke gevolgen kunnen leiden. Ter verzachting van deze gevolgen is, op voorstel van de Commissie voor Internationaal Recht *artikel 5, lid 2*, opgenomen.

<sup>1)</sup> Voor de namen van deze landen zie men bijlage 11 van publikatie nr. 64.

Hoewel door enige staten is aangedrongen op een bijzondere regeling voor groepen van eilanden, is daartoe niet besloten. Ook voor archipels dient men daarom uit te gaan van het beginsel, dat ieder eiland een eigen territoriale zee heeft (*artikel 10*).

Voor de bepaling van een gemeenschappelijke grens van de territoriale zee in het geval van twee naast elkaar of tegenover elkaar liggende kuststaten geldt de methode van de middellijn (*artikel 12*). De redactie van dit artikel is zodanig gekozen, dat een staat zijn territoriale zee niet voorbij de middellijn mag uitstrekken, ook al maakt de tegenoverliggende staat geen aanspraak op het gehele zeegebied gelegen aan zijn zijde van de middellijn. Vooral voor de Nederlandse Antillen is dit van betekenis. De afstand tussen Aruba en Venezuela is immers omstreeks 15 mijl. Venezuela maakt aanspraak op een territoriale zee van 12 mijl, Aruba slechts op 3 mijl. Door de gekozen redactie wordt duidelijk dat de Venezolaanse territoriale zee zich in een dergelijk geval niet verder dan de middellijn kan uitstrekken. De wateren tussen deze middellijn en de buitengrens van de Arubaanse territoriale zee blijven tot de volle zee behoren. De Venezolaanse delegatie verklaarde bij de ondertekening van het verdrag, dat bijzondere omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen in het gebied tussen Venezuela en Aruba. De Regering kan deze omstandigheid niet zien en acht de normale regel van *artikel 12* van toepassing zolang bij onderling verdrag niet anders is overeengekomen.

Het is een essentieel belang voor zeevarende mogendheden — waaronder het Koninkrijk — dat een onbelemmerd verkeer ter zee wordt gewaarborgd. De Regering acht *artikel 14* dan ook één van de belangrijkste artikelen van het verdrag aangezien hierin het traditionele recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee is neergelegd.

Een zwakke stee vormt *artikel 16, lid 3*, hetwelk de kuststaat de vrijheid toekent om ter bescherming van zijn veiligheid het recht van onschuldige doorvaart op te schorten. De Regering is van mening, dat de in het artikel opgesomde voorwaarden waaraan moet worden voldaan, alvorens bedoeld recht kan worden opgeschort, de mogelijkheid van misbruik niet geheel wegnemen. Met het oog hierop acht de Regering het des te belangrijker, dat in *lid 4* van genoemd artikel is bepaald, dat een dergelijke opschorting niet kan plaatsvinden in zeestraten welke een deel van de volle zee met een ander deel van de volle zee, dan wel met de territoriale zee van een andere staat verbinden. Overigens blijkt duidelijk uit de tekst van het derde lid, dat sluiting van de territoriale zee alleen in uitzonderlijke gevallen, en dan nog slechts tijdelijk, mag geschieden en dat zij gelijkelijk geldt voor alle vreemde schepen, zonder dat onderscheid naar nationaliteit mag worden gemaakt.

Wat betreft het recht van doorvaart voor oorlogsschepen werden er ter conferentie tweeërlei voorstellen ingediend, namelijk die welke voorafgaande toestemming van de kuststaat voorschreven en voorstellen welke beoogden slechts een verplichting tot voorafgaande kennisgeving in te stellen voor oorlogsschepen in doorvaart. Geen van deze voorstellen verkreeg echter het vereiste aantal stemmen. De Regering is van mening dat voor de doorvaart van oorlogsschepen derhalve geen afzonderlijk regime is gesteld, zodat in overeenstemming met het tot dusver gevolgde gebruik noch voorgaande toestemming noch kennisgeving is vereist.

*Artikel 18* houdt in, dat geen gelden mogen worden geheven voor algemene diensten aan de scheepvaart (verlichting, bebakening e.d.), doch wel voor bijzondere diensten (loodsen, sleepdiensten e.d.).

De *artikelen 19 en 20* regelen de beperkingen van de uitoefening van jurisdictie in strafrechtelijke en burgerrechtelijke aangelegenheden door de kuststaat in de territoriale zee ten behoeve van de vrije doorvaart van vreemde schepen.

De Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties verklaarde in haar ontwerp, dat naar volkenrecht de kuststaten in een zone buiten de territoriale zee toezicht mogen uitoefenen ter bescherming van bepaalde belangen. Dit toezicht doet geen afbreuk aan de status van de betrokken wateren

— deze blijven behoren tot de volle zee. Ook de Regering meent, dat vooral aan staten met lange kustlijnen het recht in bepaalde gevallen toezicht uit te oefenen op schepen die zich in de nabijheid van hun kusten bevinden, niet kan worden onthouden. Bij de grote snelheden van de moderne schepen is het immers vaak onmogelijk binnen een driemijlszone voldoende toezicht uit te oefenen.

Evenals de drie andere Verdragen laat het onderhavige Verdrag eventuele afwijkende regels, neergelegd in reeds bestaande overeenkomsten, in stand. Deze regels kunnen echter schepen of onderdanen van derde staten niet binden (*artikel 25*).

Het betrekkelijk hoge aantal bekrachtigingen dat ingevolge *artikel 29* voor de inwerkingtreding is vereist, benadrukt het universeel karakter van het Verdrag.

De Regering is tenslotte van oordeel, dat het onderhavige Verdrag ondanks het ontbreken van een regeling voor de breedte van de territoriale zee, een waardevolle bijdrage levert voor de internationale rechtsontwikkeling. Met name door de codificatie van de regels voor vreedzame doorvaart door de territoriale zee van vreemde staten en voor vrije doorvaart door zeestraten, zoals boven uiteengezet, vinden voor de scheepvaart belangrijke rechtsbeginselen in het Verdrag erkenning.

### Verdrag inzake de volle zee

Het onderhavige Verdrag vormt een weergave van de belangrijkste volkenrechtelijke regels betreffende het algemeen regime van de volle zee.

Het stelt in zoveel woorden de vrijheid van de volle zee voorop (*artikel 2*). Deze vrijheid geldt voor alle staten, derhalve ook voor die welke geen zee kust bezitten. Ten einde deze rechten te kunnen uitoefenen dienen genoemde staten vrije toegang tot de zee te hebben. Het verdrag erkent dit recht van vrije toegang in het algemeen, doch omgeeft het tegelijkertijd met waarborgen voor de gerechtvaardigde belangen van de kuststaat. De Regering acht deze regeling bevredigend, aangezien de realisering van het fundamentele recht van vrije doortocht en doorvoer afhankelijk is gemaakt van bilaterale onderhandelingen, gebaseerd is op reciprociteit en in overeenstemming dient te zijn met de bestaande verdragen terzake (*artikel 3*).

Van Nederlandse zijde is ter conferentie nog een poging ondernomen om de economische betekenis tot uitdrukking te brengen door in *artikel 2* mede te bepalen, dat de vrijheid van scheepvaart ook omvat de vrijheid om personen en/of goederen naar alle havens te vervoeren. Dit voorstel ondervond evenwel weinig steun.

Het recht over de volle zee te vliegen wordt in *artikel 2* afzonderlijk genoemd, omdat het een direct gevolg is van de vrijheid van de zee. Het Verdrag bedoelt echter niet een regeling te geven voor de luchtvaart. De uitdrukking onderzeese kabels slaat niet alleen op telefoon- en telegraafkabels (waarover reeds verdragen bestaan), doch ook op hoogspanningskabels.

De vrijheid van het gebruik van de volle zee, als in *artikel 2* bedoeld, betekent uiteraard niet, dat de menselijke activiteiten op of t.a.v. de volle zee aan alle regels en aan iedere uitoefening van staatsgezag zouden zijn onttrokken.

Uitgaande van de op de volle zee exclusieve rechtsmacht van de staat over schepen welke zijn vlag voeren (*artikel 6*) regelt het onderhavige verdrag in hoofdzaak enkele verplichtingen van de vlaggestaat tot het treffen van maatregelen ten einde te verzekeren dat zijn schepen de noodzakelijke voorschriften in acht nemen, alsmede enkele gevallen waarin de staat op de volle zee kan optreden tegen schepen welke niet zijn vlag voeren. Ook de andere ter conferentie opgestelde verdragen houden terzake regels in. Zo zijn de controlebevoegdheden van de kuststaat in het hem aangrenzende zeegebied in het Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone omschreven. Andere regels omschrijvende de rechten van staten om in onderling overleg voorzieningen te treffen voor het behoud van de vissand, alsmede de rechten van staten met betrekking tot het continentale plat, zijn neer-

gelegd in respectievelijk het Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van levende rijkdommen der zee en het Verdrag nopens het continentale plat.

Als algemeen ordenend beginsel noemt *artikel 2, tweede alinea*, dat het gebruik van de genoemde vrijheden door een staat dient te geschieden met behoorlijke inachtneming van de belangen die andere staten hebben bij de uitoefening van de vrijheid van de volle zee.

Het in *artikel 5* neergelegde beginsel, dat er een reële band moet zijn tussen een schip en de staat waarvan het de vlag voert, is naar de mening van de Regering toe te juichen. Dit beginsel en zijn nadere uitwerking in *artikel 10*, hebben in het algemeen ten doel vast te leggen dat, naast het recht op het voeren van de vlag, ook verplichtingen bestaan ten einde een behoorlijke rechtsorde ter zee te handhaven. Waar in *artikel 5* geen rechtsgevolg wordt voorzien, wanneer bovengenoemde band ontbreekt, lijkt het artikel op zich zelf nog geen volledige garantie tegen het misbruik te geven, dat wel van het voeren van goedkope vlaggen wordt gemaakt. Samen met *artikel 10* vormt het echter een eerste stap in de bestrijding van de euvelen, welke uit het voeren van goedkope vlaggen voortvloeien.

Als de in *lid 2 van artikel 5* genoemde documenten gelden voor Nederland de zeebrieven, afgegeven op grond van de wet van 10 juni 1926 (*Stb.* 178, zoals gewijzigd bij de wet van 25 februari 1949 *Stb.* J 95).

Door het afwisselend voeren van verschillende vlaggen zou een schip zich evenzeer aan ieder gezag kunnen onttrekken als wanneer het in het geheel geen nationaliteit zou bezitten. Vandaar dat *artikel 6* bepaalt, dat ook schepen die verschillende vlaggen voeren als schepen zonder nationaliteit kunnen worden beschouwd.

In bijzondere gevallen, zoals tijdens de Suez-crisis, zouden schepen onder de vlag van de Verenigde Naties in de vaart kunnen worden gebracht. Voor dergelijke schepen zullen andere regels moeten gelden voor registratie, toepasselijke wetgeving e.d. Meestal zullen deze schepen wel de nationaliteit van een der lid-staten moeten hebben, zodat zij, hoewel politiek onder het gezag der Verenigde Naties, juridisch onder de regels van een nationale wet kunnen blijven. *Artikel 7* scheidt de mogelijkheid deze materie nader te regelen.

De in *artikel 8, lid 2*, gegeven definitie van oorlogsschepen is gefundeerd op de artikelen 3 en 4 van het Haagse Verdrag van 1907 nopens de verandering van handelsvaartuigen in oorlogsschepen.

*Artikel 9* berust op het algemene volkenrechtelijke beginsel dat staatschepen, die voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt, gelijke immuniteit genieten als oorlogsschepen. Hoewel een aantal staten deze immuniteit ook aan staatshandelschepen wil toekennen, heeft de conferentie een zo vergaande immuniteit, naar de mening van de Regering terecht, niet willen erkennen.

Een van de belangrijkste bezwaren tegen het brengen van schepen onder goedkope vlag is, dat zij daarmee in feite worden onttrokken aan de adequate regels voor de veiligheid en de arbeidsvoorzieningen van de schepelingen en voor de zeewaardigheid van het schip. Om zoveel mogelijk aan dit bezwaar tegemoet te komen, wordt in *artikel 10* de eis gesteld dat iedere staat de nodige regels moet uitvaardigen en de naleving van deze regels dient te verzekeren. Wat de arbeidsvoorzieningen betreft is in de eerste plaats gedacht aan de verdragen, opgesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie. Hiernaast zal ook rekening moeten worden gehouden met collectieve arbeidsovereenkomsten.

De bepalingen omtrent het gebruik van de volle zee sluiten nauw aan bij de bestaande praktijk. Hoewel het onderhavige Verdrag geen regels van conflictenrecht beoogt neer te leggen, achtten de meeste Regeringen waaronder ook de Koninkrijksregering, het toch juist een algemene regel betreffende strafrechtelijke gevolgen van aanvaring op te nemen. Het in *artikel 11* terzake bepaalde wijkt af van het vonnis van het Permanente Hof van Internationale Justitie van 7 september 1920, gegeven in de „Lotuszaak”. Dit vonnis had reeds veel kritiek

ondervonden en was openlijk verworpen door de diplomatieke conferentie welke in Brussel in mei 1952 werd gehouden. Op deze conferentie kwam het Verdrag betreffende de eenmaking van zekere regels inzake de strafrechtelijke bevoegdheid ingeval van aanvaring en andere scheepvaartongevallen tot stand, waaraan de onderhavige regel is ontleend. Naar de mening van de Regering zou een regeling waarbij andere staten dan de vlaggestaat en de staat waarvan de beschuldigde een onderdaan is, jurisdictie zouden kunnen uitoefenen, leiden tot een onaanvaardbare belemmering van de scheepvaart. Een dergelijke regeling zou immers het risico scheppen, dat bemanningsleden in allerlei havens zouden kunnen worden vervolgd terzake van eventuele gepleegde overtredingen op de volle zee.

De in dit *artikel 12* neergelegde regeling is ontleend aan de Verdragen van Brussel van 23 september 1910 aangaande het vaststellen van eenvormige regelen betreffende aanvaring en hulp en berging (*Trb.* 1953, 124) alsmede aan het Verdrag van 10 juni 1948 aangaande de beveiliging van mensenlevens op zee (*Trb.* 1954, 163).

*Artikel 14* verplicht alle staten zeeroof te bestrijden. Een staat die, hoewel in de gelegenheid maatregelen tegen zeeroof te treffen, dit niet doet, schiet daarmee tekort in een volkenrechtelijke verplichting.

*Artikel 15* geeft een definitie van zeeroof, waaruit blijkt, dat van dit misdrijf in de volkenrechtelijke zin alleen sprake is indien de daad „voor particuliere doeleinden” wordt verricht. Ook vallen handelingen van schepelingen, gericht tegen het schip of tegen personen of eigendommen aan boord van het schip, niet onder het volgenrechtelijk begrip zeeroof.

*Artikel 22* geeft als algemene regel, dat een oorlogsschip op de volle zee geen schepen van een andere nationaliteit mag aanhouden. In beginsel berust het toezicht op koopvaarders louter bij de oorlogsschepen van de eigen vlag. Het artikel noemt drie uitzonderingen op deze regel, waarvan twee internationale misdrijven betreffen. Lid 1 (c) bevat meer een uitwerking van de regel dan een uitzondering daarop. Er dient te worden voorkomen dat een schip zich aan het toezicht van een eigen oorlogsschip zou onttrekken door geen vlag of een vreemde vlag te hijsen.

In het algemeen mag een oorlogsschip niet van een koopvaarder verlangen dat hij een sloep naar het oorlogsschip zendt. De scheepspapieren van de koopvaarder mogen niet nodeloos aan gevaar voor verlies worden blootgesteld. Een onderzoek zal dus aan boord van de koopvaarder moeten plaatsvinden.

De in *artikel 23* neergelegde regeling is overgenomen uit *artikel 11* van het door de Tweede Commissie van de Haagse Codificatie Conferentie van 1930 opgesteld ontwerp. Zij bevat dan ook grotendeels een codificatie van gewoonterecht. De conferentie voegde als nadere uitwerking toe dat de achtervolging ook kan worden begonnen, wanneer niet het schip zelf, doch een daarmee samenwerkende sloep of boot zich in de binnenwateren, in de territoriale zee of in de aansluitende zone bevindt, wanneer het stopsein wordt gegeven.

De conferentie heeft aan de „achtervolging”, als bedoeld in dit artikel, bepaalde waarborgen willen verbinden. De achtervolging is alleen toegestaan, wanneer zij ononderbroken plaatsvindt en wanneer zij wordt voorafgegaan door een zichtbaar of hoorbaar bevel tot stoppen.

Bij *artikel 24* zij aangetekend dat op 12 mei 1954 te Londen een Internationaal Verdrag werd gesloten ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie dat op 11 april 1962 werd herzien (zie laatstelijk *Trb.* 1963, 108). Zie ook de Nederlandse uitvoeringswet (Wet olieverontreiniging zeewater van 9 juli 1958 (*Stb.* 344)).

Reeds op 14 maart 1884 werd te Parijs een Internationale Overeenkomst tot bescherming der onderzeese telegraafkabels gesloten (*Stb.* 1885, 89, en 1888, 74). Zie de Nederlandse uitvoeringswet van 15 april 1886 (*Stb.* 65) gewijzigd bij de Wet van 4 juli 1887 (*Stb.* 109). De *artikelen 26 t/m 29* zijn voor een groot deel aan deze Overeenkomst ontleend, maar de bepalingen zijn thans toepasselijk verklaard op alle kabels en verder op pijpleidingen.

## Verdrag betreffende de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee

Anders dan de Verdragen over de territoriale zee, over de volle zee en over het continentale plat codificeert het Verdrag inzake de visserij niet in de eerste plaats bestaande rechtsregels. Het bevat een aanzienlijke hoeveelheid nieuw recht.

Aangezien de intensiteit van de visserij voortdurend toeneemt dreigt op den duur overbevissing van de visstapels. Reeds eerder werden met het oog hierop verdragen gesloten.

Deze beperkten zich echter tot bepaalde visgronden of wel tot bepaalde vissoorten. Een mondiale regeling tegen overbevissing ontbreekt vooralsnog. Ook het onderhavige verdrag geeft een dergelijke regeling niet. Het bevat slechts algemene richtlijnen voor de totstandkoming van maatregelen tegen overbevissing. Deze richtlijnen schrijven in het algemeen overleg tussen de bij de visserij in het betrokken gebied geïnteresseerde landen voor. Bovendien wordt een belangrijke plaats ingeruimd voor de kuststaten.

Het uitgangspunt van het verdrag wordt gevormd door de erkenning van het recht van een ieder om overal op de volle zee de visvangst uit te oefenen (*artikel 1*). Dit recht vindt zijn beperking in de verdragsrechtelijke verplichtingen, welke de staten op zich hebben genomen, in de noodzaak de visstand op peil te houden en in de bijzondere rechten welke dit verdrag geeft aan de dicht bij de visgronden gelegen kuststaten.

De in *artikel 2* gegeven definitie is opgesteld op de in 1955 te Rome gehouden technische conferentie over het behoud van de levende rijkdommen van de zee. Het onderhavige verdrag heeft evenwel aan de rechten van de kuststaten een bijzondere plaats ingeruimd (*artikel 6, eerste lid*).

De noodzaak om regels ter bescherming van de visstapels te treffen wordt vrij algemeen, en ook door de Regering, erkend. Het Koninkrijk is reeds partij bij de internationale regelingen welke ter zake zijn gesloten en betrekking hebben op de Noordzee en aangrenzend gebied.

De *artikelen 3 en 4* leggen aan iedere staat de verplichting op om het nodige te verrichten, ten einde overbevissing tegen te gaan van bepaalde zeegebieden door zijn vissersvloot al dan niet in vereniging met de vissersvloten van andere staten. De bijzondere positie, welke de conferentie toedacht aan de kuststaat, is omschreven in de *artikelen 6 en 7*. Hierin is bepaald dat de kuststaat dient te worden betrokken bij ieder internationaal overleg inzake de zich voor zijn kust bevindende visstapels. Voorts dient iedere staat welke onderdanen vissen voor de kust van een andere staat, bereid te zijn om met deze kuststaat op diens verzoek in overleg te treden omtrent de maatregelen tot behoud van de visstapels. Bovendien wordt de kuststaat onder bepaalde omstandigheden het recht toegekend eenzijdig dergelijke maatregelen te treffen. Vooral de minderontwikkelde staten deden ter conferentie alle moeite de rechten van de kuststaten uit te breiden. Zij verlangden niet alleen bijzondere bevoegdheden tot het unilateraal nemen van maatregelen tot instandhouding van de visstapel, doch wensten de kuststaten ook het recht toe te kennen bij het nemen van conserverende maatregelen te discrimineren tussen eigen en vreemde vissers. Deze laatste pogingen leden volledig schipbreuk. Het verdrag verbiedt uitdrukkelijk iedere discriminatie (*artikel 7, lid 2, onder c*).

De Regering acht de bijzondere positie welke in de *artikelen 6 en 7* aan de kuststaat wordt ingeruimd vanwege het enkele feit van zijn ligging nabij de visgronden op zich zelf niet voldoende gefundeerd. Zij beschouwen dit artikel als een concessie die moest worden gedaan om een ruimere aanvaarding van het onderhavige verdrag mogelijk te maken. Zij meent overigens dat het laatste lid van *artikel 6* en het vierde lid van *artikel 7* een waarborg tegen willekeur bevatten. In deze bepalingen wordt immers voorgeschreven dat, ingeval het overleg inzake conserveringsmaatregelen niet tot resultaat mocht leiden, de betrokken partijen hun toevlucht kunnen nemen tot de geschillenregeling vervat in *artikel 9*. Het onderhavige verdrag is het enige van de Zeerechtverdragen van 1958, dat voorziet in een regeling van geschillen. De Regering hecht veel

waarde aan deze regeling, welke het gevaar dat een kuststaat of enige andere belanghebbende staat de visserij in een bepaald zeegebied onredelijk zal beperken, aanmerkelijk kleiner maakt. De in dit artikel voorgeschreven regeling geldt tenzij de betrokken staten het eens worden over een andere oplossing van hun geschil. Bij deze oplossingen kan onder meer worden gedacht aan een procedure voor het Internationale Gerechtshof of aan enigerlei vorm van arbitrage. Opgemerkt dient te worden dat in *artikel 9* niet van arbitrage wordt gesproken, daar men de indruk wenste te vermijden, dat de gegeven beslissingen meer op juridische dan op wetenschappelijke overwegingen zouden berusten. *Artikel 10* wijst uitdrukkelijk laatstgenoemd criterium aan. Ten aanzien van de geschillenregeling en de artikelen die de rechten van de kuststaten regelen kunnen overigens geen voorbehouden worden gemaakt.

### Verdrag inzake het continentale plat

Een collectieve, internationale regeling van de rechten op de zeebodem buiten de territoriale zee ontbrak vóór de conferentie nog geheel. In de enkele gevallen waarin exploratie en exploitatie van de zeebodem plaatsvindt, berust zij — behoudens in een enkel geval waarin een bilaterale regeling is getroffen — op eenzijdige proclamatie. Het tot stand komen van een internationale regeling ter zake vormt naar het gevoelen van de Regering op zich reeds een grote vooruitgang.

De conferentie ging uit van de opvatting dat de rijkdommen van het continentale plat dienen te worden toegedeeld aan de kuststaten.

Hoewel er andere gebruiksmogelijkheden van het continentale plat zijn, stond de conferentie voor ogen een regeling te treffen, welke zich beperkt tot de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. De term „natuurlijke rijkdommen” ziet niet slechts naar mineraalvondsten, doch betreft ook levende organismen van een sedentaire soort (*artikel 2, lid 4*). Zich op of in de zeebodem bevindende wrakken vallen niet onder de hierbedoelde rijkdommen.

De grens van het continentale plat waarover de kuststaat de hem toegekende rechten uitoefent, wordt slechts bepaald door het technisch kunnen (*artikel 1, onder a*).

De toekenning van rechten laat de vrijheid van de bovengelegen volle zee en het luchtruim onverlet.

*Artikel 5* bepaalt in het algemeen, dat visserij en scheepvaart in de bovenliggende wateren niet op niet te rechtvaardigen wijze overlast mogen ondervinden van de exploratie- en exploitatiewerkzaamheden en treft een regeling voor geval de belangen van het wetenschappelijk onderzoek en de exploitatie van het continentale plat elkaar raken.

*Artikel 6* regelt de begrenzing van de continentale platten tussen naastliggende of tegenover elkaar gelegen kuststaten. De Regering heeft inzake de begrenzing van het continentale plat vóór de kusten van het Koninkrijk nog geen overeenkomsten gesloten. Omdat de Regering voorshands geen gronden ziet waarop een afwijkende regeling zou moeten worden gebaseerd, gaat zij uit van de in *lid 1 en 2* genoemde beginselen.

Bij de ondertekening van het verdrag heeft de Venezolaanse Regering verklaard, dat er rekening moet worden gehouden met bijzondere omstandigheden in het zeegebied tussen de kust van Venezuela en het eiland Aruba. De Regering kan deze bijzondere omstandigheden niet zien en blijft daarom van mening, dat zowel tussen Aruba en Venezuela als tussen Aruba en Colombia de middellijn als grens moet gelden, zolang geen bijzondere overeenkomst is gesloten.

De Nederlandse wetgever heeft thans in voorbereiding een wetgeving ter uitvoering van de bepalingen van het onderhavige verdrag.

### Voorbehouden

Door verschillende staten zijn bij ondertekening en/of bekrachtiging van de Zeerechtverdragen voorbehouden gemaakt. Het komt wenselijk voor te zijner tijd bij de bekrachtiging van bedoelde Verdragen voor het Koninkrijk het standpunt van de Regering kenbaar te maken (zie Bijlage).

In de Verdragen inzake respectievelijk de instandhouding van de rijkdommen der zee en het continentale plateau is een regeling opgenomen omtrent toelaatbare voorbehouden. Ten aanzien van voorbehouden op de overige artikelen der Zeerechtverdragen gemaakt, is de Regering van mening, dat in beginsel de bepalingen van dergelijke mondiale verdragen, die beogen algemene regels van volkenrecht vast te leggen, voor alle partijen op gelijke wijze behoren te gelden. Het lijkt niet juist, op deze enkele grond *alle* door andere staten gemaakte voorbehouden en bloc te verwerpen. Gezien de wijze van totstandkoming van dergelijke verdragen is het immers niet uitgesloten dat een consequente toepassing van deze gedragslijn onverenigbaar zou zijn met algemeen en/of specifiek Nederlandse belangen.

De Regering is derhalve voornemens zich te beperken tot een reactie op die voorbehouden en verklaringen, welke kennelijk afbreuk doen aan het algemeen belang, dat de onderhavige verdragen beogen te dienen, of aan een specifiek koninkrijksbelang. Bij de keuze van de voorbehouden en verklaringen waarop zal worden gereageerd, spelen uiteraard een rol de opvattingen en houdingen ter zake van die landen, waarmede het Koninkrijk bondgenootschappelijke betrekkingen onderhoudt, met name het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika.

Als toelichting op de afzonderlijke, voorgestelde reacties, welke in bijlage dezes gemakshalve zijn genummerd, moge het volgende worden opgemerkt.

In de voorbehouden, vermeld achter 1 en 7, verklaren de genoemde communistische staten dat zij de uitzondering van voor commerciële doeleinden gebruikte staatschepen van de immuniteiten welke de desbetreffende verdragen toekennen aan staatschepen, niet kunnen aanvaarden. Met de Regeringen van het Verenigd Koninkrijk en van de Verenigde Staten is de Regering van mening, dat het algemeen belang is diendend met gelijkstelling in behandeling van staatschepen gebruikt voor commerciële doeleinden met particuliere handelsschepen.

De voorbehouden, gemaakt door Iran en vermeld achter 2 en 9, keren zich tegen de gelijkstelling van de rechten van aan zee gelegen staten met die van de staten zonder zee kust. De hierbedoelde bepalingen geven uitdrukking aan de gedachte, dat de vrijheid van scheepvaart meer inhoudt dan alleen het onbelemmerd varen in het zeegebied dat volle zee genoemd wordt, en met name ook zekere rechten medebrenge ten aanzien van de toelating tot en de behandeling van schepen en hun ladingen in de havens van een vreemde staat. In zoverre hebben deze bepalingen derhalve een principiële betekenis die uitgaat boven de consequenties voor de relaties tussen een kuststaat en een daaraan grenzende staat zonder zee kust. Aangekend zij, dat ook de Regeringen van het Verenigd Koninkrijk en van de Verenigde Staten van Amerika bezwaar tegen deze Iraanse voorbehouden hebben gemaakt, zij het dat de Amerikaanse Regering zich beperkt tot een reactie op het achter 9 genoemde voorbehoud.

De verklaringen, vermeld achter 3 en 5, hebben de strekking aan de artikelen 14 en 23 van het verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone een andere betekenis te geven dan die welke bij de ondertekening van het verdrag aan deze artikelen werd gehecht. Een voorstel van gelijke strekking als de onderhavige verklaringen werd immers ter conferentie met ruime meerderheid verworpen. De Regering wenst het recht op vrije doorvaart, voor zover hierbij niet de binnenwateren worden aangedaan, onverkort te zien gehandhaafd. Zij acht de genoemde verklaringen derhalve onaanvaardbaar voor zover deze een voorbehoud betekenen op de bepalingen van het onderhavige verdrag.

De voorbehouden, vermeld achter 4 en 12, bedreigen in niet geringe mate het vrije verkeer over de volle zee en tasten aldus het algemeen belang ter zake aan: De door Indonesië voorgestane regeling vindt geen enkele steun in de onderhavige zeerechtverdragen. Stilzwijgende erkenning van de Indonesische eisen door een aantal staten zal ongetwijfeld tot gevolg hebben dat ook andere staten soortgelijke aanspraken zullen doen gelden. Wat betreft het Tunesische voorbehoud moge nog

worden opgemerkt dat de door de Regering van Tunis gewraakte zinsnede — welke betrekking heeft op de situatie in de Golf van Akaba — op initiatief van de koninkrijksdelegatie in het desbetreffende verdrag is opgenomen. De verwerping van beide genoemde voorbehouden is in overeenstemming met de actie, genomen door het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

De Nederlandse reactie op de Venezolaanse voorbehouden, vermeld achter 6 en 14, wordt ingegeven door de wens niet te prejudiciëren op het Nederlandse standpunt bij de onderhandelingen welke metertijd plaats kunnen vinden met Venezuela over het verloop van de grens in het zeegebied tussen Aruba en Venezuela. Ook van Britse en Amerikaanse zijde is ter zake gereageerd.

De verklaringen van de Oostbloklanden, vermeld achter 8, beogen aan het begrip zeeroverij een ruimere interpretatie te geven dan het onderhavige verdrag in de artikelen 14 tot en met 21 toelaat. Blijkens de verwijzing ter conferentie naar de Overeenkomsten van Noyon hebben deze landen op het oog de mogelijkheid van het plegen van zeeroof door oorlogsschepen. Aangezien artikel 16 van het onderhavige verdrag wettig gecommandeerde oorlogsschepen implicite uitsluit, acht de Regering de verklaringen van de Oostbloklanden niet aanvaardbaar voor zover zij een voorbehoud betekenen op de bepalingen van het onderhavige verdrag.

De voorbehouden van Iran, vermeld achter 10 en 13, hebben de strekking het leggen van pijpleidingen over het continentale plat voor de Iraanse kust afhankelijk te stellen van voorafgaande goedkeuring van de Iraanse Regering; dit in tegenstelling tot de verdragsbepalingen welke het aan een ieder toestaan deze leidingen te leggen onder voorbehoud van het recht van de desbetreffende kuststaat redelijke maatregelen te nemen voor de exploratie en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen in het continentale plat. Waar de Regeringen van het Verenigd Koninkrijk en van de Verenigde Staten met het oog op hun nationale belangen het nuttig oordelen bezwaar aan te tekenen tegen de Iraanse voorbehouden ter zake komt het opportuun voor hen hierin te volgen, te meer waar er in het betrokken gebied een samenwerking bestaat wat betreft, onder meer, Britse en Nederlandse oliebelangen.

De Iraanse verklaring, genoemd achter 11, kan worden uitgelegd als een aanspraak soevereine rechten te mogen uitoefenen in de wateren boven het continentale plateau. Het komt derhalve wenselijk voor deze verklaring niet te aanvaarden.

In aanmerking genomen het hierboven in het algemeen gestelde omtrent de wenselijkheid van reactie op de gemaakte voorbehouden is slechts voor bovenbesproken reacties een duidelijke aanleiding aanwezig. Het komt de ondergetekenden voorshands voor, dat er geen aanleiding bestaat om onzerzijds te reageren op de navolgende „verklaringen”, door andere staten bij ondertekening en/of ratificatie afgelegd, aangezien deze verklaringen geen echte voorbehouden zijn, welke de in-

houd van de bepalingen, waarop zij betrekking hebben, voor de betrokken staat beogen te wijzigen of buiten werking te stellen:

de Duitse verklaring inzake artikel 5, lid 1, Verdrag Continentaal Plateau;

de Iraanse verklaring inzake artikel 6, Verdrag Continentaal Plateau.

#### **Protocol inzake de verplichte beslechting van geschillen**

Het moet worden betreurd dat de in dit protocol neergelegde bepalingen tot regeling van geschillen geen intrinsiek deel uitmaken van elk der verdragen. Nu de aanvaarding van deze bepalingen facultatief is gesteld, is het gevaar groot, dat vele staten, die bij een of meer verdragen partij worden, het protocol niet zullen aanvaarden. Inderdaad zijn thans 21 staten partij geworden bij het verdrag inzake het continentale plateau, doch tot nu toe slechts 3 bij het protocol. Gevreesd moet worden dat juist die staten het protocol niet zullen aanvaarden, die ook niet zijn gebonden door een verklaring zoals bedoeld in artikel 36, lid 2, van het Statuut van het Internationale Gerechtshof, de staten dus die ook niet op andere wijze zonder hun medewerking voor het hof kunnen worden gebracht.

De Regering meent, dat de verdragen zonder medeaanvaarding van het protocol aan betekenis inboeten, omdat een waarborg voor objectieve interpretatie dan ontbreekt. Zij acht het een morele plicht van de verdragsluitende partijen, met de verdragen ook het protocol te aanvaarden.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

J. LUNS.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,*

J. VAN AARTSEN.

*De Minister van Economische Zaken a.i.,*

H. J. WITTEVEEN.

*De Minister van Landbouw en Visserij,*

B. W. BIESHEUVEL.

*De Minister van Justitie,*

Y. SCHOLTEN.

*De Minister van Defensie,*

DE JONG.