

Goedkeuring van het op 9 maart 1964 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de visserij, met Bijlagen

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

In overeenstemming met het volkenrechtelijk beginsel van de vrijheid van de zee hebben alle staten het recht op de volle zee de visvangst te beoefenen. Deze activiteit, die in toenemende omvang en intensiteit wordt bedreven, heeft in de praktijk geleid tot verschillende vraagstukken van internationale samenwerking:

- de vraag van de *grenzen* tussen de volle zee en de territoriale zeeën, in welke laatste de kuststaten de visvangst kunnen voorbehouden aan de eigen onderdanen;
- de wenselijkheid, op visgronden in volle zee waar onderdanen van verschillende staten gelijktijdig vissen, regels van „openbare orde” te stellen en te doen naleven;
- de wenselijkheid, in het algemeen belang het behoud van de *visstand* te verzekeren;
- de vraag van de „aanlanding” van de vangst, d.w.z. het ontschepen, en dus op de markt brengen, van de vis in havens van een andere dan 's vissers eigen staat.

Van oudsher en nog tot ver in de huidige eeuw werd, enkele uitzonderingen daargelaten, algemeen als breedte voor de territoriale zee een afstand van drie zeemijlen aanvaard. De Internationale Overeenkomst van 6 mei 1882 (*Stb.* 1884, 40), welke primair ten doel had de politie der visserij in de Noordzee buiten de territoriale zeeën te regelen, bevestigde in haar artikel 2 dat voor de vissers van de kuststaat het uitsluitend recht van visserij geldt binnen een afstand van drie mijlen uit de kust:

„Les pêcheurs nationaux jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles, à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes de leurs pays respectifs, ainsi que des îles et des bancs qui en dépendent”.

Inzonderheid in de jaren sedert de tweede wereldoorlog zijn verschillende kuststaten ertoe overgegaan, een bredere strook van de zee voor zich als territoriale zee op te eisen. De voornaamste drijfveer daartoe is in veel gevallen kennelijk de bescherming van het belang van de eigen onderdanen bij de visserij nabij de kust.

Ter eerste Geneefse Zeerechtconferentie (1958) bleek het niet mogelijk tot overeenstemming te komen ten aanzien van een uniforme breedte voor de territoriale zee. Nochtans bepaalt artikel 24 van het Verdrag van 29 april 1958 inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (*Trb.* 1959, 123), dat die aansluitende zone zich niet verder mag uitstrekken dan twaalf mijl uit de kust. Hierin ligt dus in elk geval reeds mede een maximum besloten voor de breedte van de territoriale zee.

De tweede Geneefse Zeerechtconferentie (1960), door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties bijeengeroepen om een nadere studie te maken van het vraagstuk van de breedte van de territoriale zee en dat van de visserijgrenzen, is er evenmin in geslaagd de vereiste twee derden meerderheid te krijgen voor een oplossing. De ondergetekende mogen verwijzen naar hetgeen te dezer zake eerder werd medegedeeld in de memorie van toelichting op genoemd Verdrag van 1958; blz. 3 en 4 van Bijlage *Handelingen* II 1963/64 – 7723 (R 425),

nr. 3. Intussen heeft deze tweede Conferentie een ontwikkeling te zien gegeven op twee punten die in dit verband vermelding verdienen: tijdens de Conferentie is voor het eerst de mogelijkheid erkend van instelling van visserijzones, afzonderlijk van de territoriale zee; en een meerderheid van de 88 deelnemende staten – zij het niet een voldoende grote meerderheid – heeft zich uitgesproken voor een breedte van de territoriale zee van ten hoogste zes mijl, en van een daarop aansluitende visserijzone tot ten hoogste twaalf mijl uit de kust.

Reeds kort na de mislukking, voor wat de breedte van de territoriale zee betreft, van de eerste Geneefse Conferentie werd ook in West-Europa de neiging waarneembaar om eenzijdig de nationale jurisdictie over de zee uit te breiden, om te beginnen bij IJsland, dat zich met ingang van september 1958 een exclusieve visserijzone van twaalf mijl uit de kust aanmat. Gelijk moge blijken uit het overzicht op blz. 8 tot 10 van het verslag over de tweede Geneefse Conferentie, Uitgave nr. 64 (augustus 1960) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, kwam de Britse regering door deze ontwikkeling onder druk te staan van Britse vissers, die, verdreven van vreemde visgronden, de instelling verlangden van een eigen Britse visserijzone. Een druk welke de regering van het Verenigd Koninkrijk niet langer vermocht te weerstaan toen, na het uitblijven van internationale overeenstemming ter tweede Conferentie, de Noorse regering in september 1961 eveneens overging tot de instelling van een exclusieve visserijzone van twaalf mijl uit de kust.

De Britse regering heeft de weg naar een eigen visserijzone geëffend, ten eerste, door opzegging in april 1963 van de Overeenkomst van 1882 tot regeling van de politie der visserij in de Noordzee (*Trb.* 1963, 135), waarmee zij zich bevrijdde van de beperkingen gelegen in het hierboven aangehaalde artikel 2. Ten tweede heeft zij, tegelijkertijd, de andere partijen bij die Overeenkomst (Nederland, België, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk), de overige lid-staten zowel van de Europese Vrijhandelsassociatie als van de Europese Economische Gemeenschap, alsmede de Commissie van de E.E.G., benevens Ierland, Spanje en IJsland uitgenodigd voor een conferentie inzake de zeevisserij. (Verg. de opsomming van de delegaties in de slotacte van deze conferentie, blz. 32 van *Trb.* 1964, 84).

Deze Europese Visserijconferentie is te Londen bijeengekomen in drie zittingen, van december 1963 tot maart 1964. Het was kennelijk de bedoeling van de Britse regering, niet alleen te komen tot een multilaterale coördinatie van standpunten met betrekking tot de *visserijgrenzen*, maar om de problemen van de Europese zeevisserij in volle omvang aan de orde te stellen, met inbegrip dus van de andere in de aanhef van deze memorie vermelde vraagstukken.

Wat het vraagstuk van de „openbare orde” betreft, werd en wordt de urgentie van het (opnieuw) vastleggen van eenvormige gedragsregels voor de vissers en de samenwerking bij het toezicht op de naleving daarvan vooral gevoeld door de partijen bij de Overeenkomst van 1882, welke overeenkomst immers ten gevolge van de Britse opzegging een deel van haar effect heeft verloren. De Londense Visserijconferentie heeft, in haar eerste bij de slotacte gevoegde resolutie, dit vraagstuk naar een afzonderlijke conferentie verwezen. Deze conferentie betreffende de politie der visserij in de noordelijke Atlantische Oceaan is inmiddels van 31 maart 1966 tot 17 maart 1967 te Londen bijeengekomen en heeft geleid tot de totstandkoming van het Verdrag inzake de uitoefening van de visserij op de Noordatlantische Oceaan (*Trb.* 1968, 54).

Aan het *behoud van de visstand* werd alreeds en wordt nog, grotendeels door dezelfde staten, zorg besteed in een ander kader, nl. door de Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Vergelijk, laatstelijk, *Trb.* 1966, 149. De Londense Visserijconferentie verwijst hiernaar in haar tweede aan de slotacte gehechte resolutie.

Ter zake van de „aanlanding” van vis en, meer uitgebreid, van de handel in vis en visproducten bleek het niet mogelijk ter Conferentie tot een regeling te komen: de onderlinge belangen der deelnemende staten liepen op dit punt te veel uiteen. De

derde resolutie van de Conferentie heeft betrekking op dit onderwerp.

Betekenis van het verdrag

Het wezenlijke resultaat van de Londense Visserijconferentie wordt gevormd door de in het Verdrag van 9 maart 1964 neergelegde regels betreffende de nationale *visserijzones*. De overeengekomen regeling kan worden gezien als een voortbouwen op en uitwerken van de meerderheidsopvatting tijdens de Geneefse Zeerechtconferentie van 1960, met name ten aanzien van de breedte van de zones, tweemaal zes mijl. De ondergetekenden willen de aandacht vestigen op twee verschilpunten. Ten eerste bestrijkt de regeling een beperkter terrein, spreekt zich namelijk niet uit over de breedte van de territoriale zee en maakt aldus – de in Genève aangevangen lijn doortrekkend – het visserijregime in de kustwateren los van het regime der territoriale zee. In de tweede plaats biedt zij een liberaler uitkomst dan de meerderheid in 1960 in Genève voorstond. De Geneefse opvatting hield immers in, dat de kuststaat in de gehele zone tot twaalf mijl een uitsluitend visrecht zou krijgen. Voor de zone tussen zes en twaalf mijl werd daaraan ten behoeve van vreemde vissers, die aldaar gewoonlijk hadden gevist, alleen overgangsmaatregelen verbonden. Het onderhavige verdrag geeft de kuststaat slechts tot zes mijl een uitsluitend visrecht en daaraan verbonden de uitsluitende jurisdictie in visserij-aangelegenheden (artikel 2). In de zone tussen zes en twaalf mijl zal het recht om te vissen blijvend toekomen zowel aan de vissers van de kuststaat als aan vissers van andere verdragsstaten, die de visserij aldaar gewoonlijk hebben uitgeoefend (artikelen 3 en 4). Ook in deze buitenste zone wordt de jurisdictie in visserij-aangelegenheden opgedragen aan de kuststaat, die hier echter geen regels zal stellen dan na overleg met de belanghebbende verdragsstaten (artikel 5).

Het geldingsbereik van dit regime is, vooralsnog, beperkt, te meer waar van de 16 ter Conferentie vertegenwoordigde staten 3 (Noorwegen, IJsland en Zwitserland) het verdrag niet hebben ondertekend en met name de kusten van de Far Øer, Groenland, Noorwegen en IJsland met hun gepretendeerd exclusieve visserijzones van twaalf mijl niet onder het regime zijn gebracht. Niettemin beoogt het verdrag te voorzien – duurzaam te voorzien, gelijk in zijn preambule is uitgedrukt – in een leemte welke het internationale zeerecht sedert de feitelijke ontwikkelingen in de jongste decennia is gaan vertonen en welke door de Zeerechtconferentie van 1960 is opengelaten.

Bij de afweging der tegengestelde belangen – enerzijds reservering van kustwateren voor de eigenvissers, anderzijds toegang tot visgronden onder de kust van andere staten – heeft de conferentie meer gedaan dan een veelvoud van bilaterale afspraken bundelen. Zij heeft op het stuk van de visserijzones een regime omschreven zoals dat, naar de opvatting der deelnemende regeringen, in het volkenrecht zou behoren te luiden.

Dit komt onder meer hierin tot uitdrukking, dat het Verdrag in beginsel aan de partijen geen keuze laat: het kent geen maximale breedten, waarbinnen de kuststaat zich naar eigen goeddunken een visserijzone kan aanmeten, doch schrijft zelf de breedte van de beide zones voor en laat aan de kuststaat alleen bij wijze van uitzondering toe, de instelling van visserijzones achterwege te laten (artikel 1, lid 2). Evenzo kent het slechts één regime en bepaalt het zelf de rechten en plichten van de kuststaat, onderscheidenlijk van andere verdragsstaten, binnen die zones. Van deze voorschriften kan, in het algemeen, niet worden afgeweken; met name mag de kuststaat in zijn zones geen restrictiever, maar evenmin een liberaler visserijregime toepassen. Het noodzakelijk complement hiervan is, dat het verdrag mede de toelaatbare afwijkingen regelt, die in de artikelsgewijze toelichting nog ter sprake zullen komen.

Het Verdragsregime is dus opgezet als een dat van algemene gelding kan zijn. Dienovereenkomstig staat het verdrag voor toetreding open voor alle staten (artikel 14, lid 3). Aan die toetreding kunnen voorwaarden worden verbonden. Hierbij moet primair worden gedacht aan het plaatsen van de kust van de toetredende staat op bijlage I van het verdrag, conform

de procedure van artikel 12 en voorts aan het regelen van een afwijking ingeval bijzondere situaties nabij die kust een afwijking van het algemene regime wenselijk maken. In dit verband kunnen de ondergetekenden melding maken van Polens toetreding op 7 juni 1966. De Poolse kust – Polen heeft een drie mijl brede territoriale zee en geen afzonderlijke visserijzone – is niet aan Bijlage I toegevoegd, zo min als de Deense en Zweedse Baltische kusten daarop waren vermeld, zulks in verband met het bijzondere visserijregime, dat traditioneel geldt tussen deze en andere, niet bij het verdrag aangesloten Baltische kuststaten. Dienaangaande hadden de verdragsstaten, na in kennis te zijn gesteld van de Poolse wens toe te treden krachtens artikel 14, lid 3, aan Polen geantwoord:

„The Contracting Parties to the Fisheries Convention have considered the application of the Peoples Republic of Poland to accede hereto. The Contracting Parties, noting that the existing Baltic fisheries relations between Poland and signatory States are compatible with the provisions of the Convention and that it is the intention that this compatibility should continue, unanimously agreed that the accession of Poland to the Convention as it stands should be approved”.

De instelling van een visserijzone overeenkomstig het verdrag heeft tegenover niet-verdragsstaten hetzelfde feitelijke effect als een éézijdige toeëigening van exclusieve visrechten over een deel van de volle zee. Vissers van niet-verdragsstaten mogen hun bedrijf niet langer binnen de twaalfmijlzone uitoefenen, zelfs niet op visgronden of visstapels waarop zij gewoonlijk hadden gevestigd. De kuststaten dienen de hun in de artikelen 2 en 3 toegekende rechten te handhaven op straffe van het intreden van het gevolg, omschreven in artikel 8, lid 1. Een niet-verdragsstaat kan zijn aanspraken eerst weer laten gelden door tot het verdrag toe te treden.

Gelijk bekend hebben verschillende van de regeringen die aan de Conferentie deelnamen, waaronder de Nederlandse, principieel bezwaar tegen eenzijdige vestiging van nationale rechtsmacht over gedeelten van de volle zee. Evenwel kon de Conferentie als geheel, om de hierboven uiteengezette redenen en in het bijzonder omdat het verdrag een regime biedt van in opzet algemene gelding, tot de conclusie komen dat instelling van een visserijzone, overeenkomstig het verdrag en door een partij bij het verdrag, geen inbreuk vormt op het volkenrechtelijke regime van de volle zee.

Artikelen

Ten aanzien van de belangrijkste artikelen, voor zoveel niet reeds in de paragraaf over de betekenis van het verdrag toegelicht, diene het volgende.

Artikel 1, lid 2. Tussen drie en twaalf mijl voor de Nederlandse kust komen geen visgronden voor, die een zodanige aantrekkelijkheid vertonen, dat de ondergetekenden thans ter bescherming van een Nederlands belang het verdragsregime zouden willen instellen. Aangezien het hier bestaande regime, te weten een drie mijl brede territoriale zee en geen afzonderlijke visserijzone, voor de andere verdragsstaten gunstiger is dan het verdragsregime, is Nederland gerechtigd dit bestaande regime te handhaven.

De mogelijkheid is niet uitgesloten, dat te eniger tijd instelling van het verdragsregime ook voor de Nederlandse kust wenselijk wordt. Denkbaar is bijvoorbeeld, dat de uitwerking van een gemeenschappelijk visserijbeleid in de E.E.G. te zijner tijd een gelijkvormig regime voor de kustwateren van de lidstaten wenselijk maakt. In dit verband zij vermeld, dat Frankrijk onlangs overging tot instelling van een visserijzone volgens de bepalingen van het onderhavige verdrag.

Artikelen 3 en 4. De duur van de periode van geregeld vissen, welke als criterium moet dienen voor de aanspraak op permanente visserijrechten binnen de zone tussen zes en twaalf mijl kon ter conferentie niet zonder moeite worden vastgesteld op tien jaar (1953–1962). De gekozen periode vormt een compromis tussen diverse uiteenlopende wensen.

Na het tot stand komen van het verdrag is overleg gepleegd met de regering van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de visgronden en -stapels binnen de zone tussen zes en twaalf mijl, waarop de Nederlandse vissers gewoon zijn de visserij uit te oefenen. Dit overleg heeft ten slotte in december 1965 geleid tot overeenstemming ten aanzien van een aantal visgronden langs de kusten van Engeland en Schotland. Ten aanzien van de stapels is bij die gelegenheid vastgesteld, dat het vissen op haring, met makreel en rondvis als bijvangst, is toegestaan. De desbetreffende definitieve Britse „Designation Order” is op 1 april 1966 van kracht geworden.

Met Ierland kon in 1965 overeenstemming van opvattingen worden geconstateerd over de Nederlandse visrechten in de wateren bij de zuidoostkust van Ierland, waar de Nederlandse vissers in de 6-12 mijlszone haring en makreel mogen blijven vangen.

Op gelijke wijze werd in november 1967 overeenstemming bereikt over de visserijrechten voor de Deense Noordzeekust, waar de Nederlandse vissers in de 6-12 mijlszone schol en tong mogen blijven vangen.

Zoals gemeld heeft de Franse regering in 1967 besloten tot de instelling van een visserijzone overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige verdrag. Hierop wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 10, onder a.

Artikel 6. Als basislijn voor de bepaling van de breedte van de visserijzone dient de lijn van waaraf de breedte van de territoriale zee wordt gemeten, dat is, naar algemeen volkenrecht, in beginsel de laagwaterlijn. Het volkenrecht laat echter, onder zekere voorwaarden, toe dat voor inhammen, riviermonden, baaien, etc. wordt uitgegaan van rechte basislijnen en baai-afsluitlijnen, zoals nader geregeld in afdeling II van eerdergenoemd Geneefs Verdrag van 1958. Waar in de voorafgaande paragrafen van deze toelichting eenvoudigheidshalve is gesproken van zekere afstanden „uit de kust”, is afstandbepaling vanaf de aldus te begrijpen basislijnen bedoeld.

Het onderhavige artikel bevestigt een reeds uit het volkenrecht voortvloeiende verplichting. Zijn betekenis is vooral, dat het in samenhang met artikel 13 een arbitrale procedure mogelijk maakt over de vraag of een rechte basislijn – getrokken na de datum waarop het verdrag voor ondertekening is opgesteld (ref. art. 10 van bijlage II) – beantwoordt aan de volkenrechtelijke normen. Voor de visserij kan dit van belang zijn, aangezien door de toepassing van rechte basislijnen niet onbelangrijke delen van de zee binnen de visserijgrens kunnen worden gebracht.

Artikel 7. Evenals in de Geneefse Zeerechtverdragen van 1958 wordt hier, voor het bepalen van de grenslijn tussen aan elkaar grenzende visserijzones, uitgegaan van het equidistantiebeginsel. Met dit verschil echter, dat krachtens de Verdragen van 1958, die gelijke afstanden moeten worden gemeten vanaf de basislijnen, dus eventueel ook vanaf rechte basislijnen, terwijl het onderhavige verdrag alleen meting vanaf „droge” basislijnen (laagwaterlijnen) kent. Aangezien eerstgenoemde constructie de grenslijn tussen de visserijzones doet verschuiven ten nadele van een land dat zich onthoudt van toepassing van het rechtbasislijnsysteem, levert de constructie van 1964 naar het voorkomt een betere oplossing.

Artikel 9, lid 1. Ten behoeve van, onder meer, de Nederlandse vissers zijn met het Verenigd Koninkrijk en Ierland overgangsregelingen getroffen in twee overeenkomsten, welke tekst is afgedrukt in *Trb.* 1964, nrs. 86 en 87.

Artikelen 9 (lid 2), 10 en 11. Gelijk reeds aangegeven in de vorige paragraaf, brengt de opzet van één regime voor de zeevisserij nabij de kusten met zich mee, dat het Verdrag ook regels dient te geven voor de omstandigheden waaronder en de mate waarin afwijkingen van dat regime toelaatbaar zijn. Drie afwijkingen van algemene aard vinden regeling in artikel 1, lid 2, en artikel 8, leden 1 en 2.

Afgezien van de overgangsregeling in artikel 9, lid 1, kent het verdrag daarnaast een serie afwijkingen welke door de

Conferentie toelaatbaar zijn geacht in verband met bijzondere, plaatselijk geldende omstandigheden. Dergelijke omstandigheden worden, bijvoorbeeld, gevormd door historisch gegroeide nabuurschapsverhoudingen, als waarvan sprake is in *artikel 9, lid 2* (tussen verdragsstaten) en *artikel 10 onder d en e* (van verdragsstaten met derde staten), of door tussenstaatse betrekkingen die het gevolg zijn van het lidmaatschap van een economische unie zoals genoemd in *artikel 10 onder a en b*.

Nu Frankrijk inmiddels is overgegaan tot instelling van het verdragsregime, heeft dat land met een beroep op de in *artikel 10, onder a*, voorziene mogelijkheid aan de andere E.E.G.-lidstaten een regeling aangeboden, waarbij de vissers dezer staten in de gehele Franse 6-12 mijlszone permanent de visserij zullen mogen blijven uitoefenen. Tevens kunnen de betrokken vissers gedurende een overgangstijd van 4 jaar ongelimiteerd vis blijven vangen in de gehele Franse 3-6 mijlszone. Het Franse aanbod is ruimer dan de visserijrechten, waarop Nederland krachtens *artikel 3* aanspraak zou kunnen maken. Dit aanbod is inmiddels door Nederland aanvaard.

De mogelijkheid, door *artikel 11* geboden, om bijzondere preferenties toe te kennen aan een kustbevolking die voor haar bestaan voor een zeer aanzienlijk deel van de kustvisserij afhankelijk is, was al eerder voorzien in een op 26 april 1958 door de eerste Geneefse Zeerechtconferentie aangenomen resolutie (blz. 56-59 van *Trb.* 1959, 123). In dit verband kan met name worden gedacht aan IJsland, dat echter destijds in deze clause nog onvoldoende garantie heeft gezien om deelname aan het verdrag mogelijk te maken.

Artikel 13. De arbitrageregeling, neergelegd in bijlage II, volgt grotendeels de opzet van het Haagse Verdrag van 18 oktober 1907 voor de vreedzame beslechting van internationale geschillen. De ondergetekenden wijzen er op, dat de partijen bij het Visserijverdrag in dit artikel op voorhand de verplichting aanvaardden om, mocht zich een geschil over uitleg of toepassing van het verdrag voordoen, zich aan een arbitrale procedure te onderwerpen indien één partij bij het geschil zulks

verlangt. Deze verplichte rechtsgang achten de ondergetekenden van belang zowel voor een juiste uitvoering van dit verdrag, als in het algemeen voor de bevordering van de gedachte ener rechtserde in de internationale betrekkingen.

Artikel 14, lid 2. Het verdrag is op 15 maart 1966 in werking getreden voor de navolgende landen: België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië (25 maart 1966), Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het wordt reeds voorlopig toegepast tussen deze landen en Nederland op basis van het protocol van voorlopige toepassing, behorend bij het onderhavige verdrag (zie *Trb.* 1964, 85) welk protocol mede voor Nederland werd ondertekend.

De hierboven reeds vermelde toetreding van Polen werd van kracht op 7 juni 1966.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft is de territoriale gelding van het verdrag blijkens de in Bijlage I verstrekte opgave, begrensd tot Nederland. Voorts is het verdrag tot dusverre een aangelegenheid geweest van strikt regionale (West-europese) aard. In opzet kan het echter van algemene gelding zijn. Er worden dan ook geen belemmeringen voorzien indien te gelegener tijd de regeringen van de Nederlandse Antillen en/of van Suriname zouden wensen dat de bepalingen van dit verdrag voor hun landen zullen gelden en diensvolgens ook hun kusten in bijlage I worden vermeld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Landbouw en Visserij,

P. J. LARDINOIS.

De Minister van Defensie,

W. DEN TOOM.