

Goedkeuring van

(1) het op 1 juni 1967 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de uitoefening van de visserij op de Noordatlantische Oceaan, met Bijlagen en Aanhangsel (Trb. 1968, 54);

(2) de opzegging van:

de op 6 mei 1882 te 's-Gravenhage gesloten Overeenkomst tot regeling van de politie der visserij in de Noordzee, buiten de territoriale wateren (Stb. 1884, 40, Trb. 1963, 135);

de Verklaring van 's-Gravenhage van 1 februari 1889 tot wijziging van paragraaf 5 van artikel 8 van deze Overeenkomst (Stb. 1889, 199);

het op 3 juni 1955 te 's-Gravenhage ondertekende Accoord nopens de toepassing van de Overeenkomst van 6 mei 1882 door de Bondsrepubliek Duitsland (laatstelijk Trb. 1958, 88).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Op 6 mei 1882 kwam te 's-Gravenhage een Overeenkomst tot stand tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk tot regeling van de politie der visserij in de Noordzee, buiten de territoriale wateren (Stb. 1884, 40; Trb. 1963, 135). De Overeenkomst trad op 15 mei 1884 in werking en bleef – afgezien van onderbrekingen gedurende de twee wereldoorlogen – tot 15 mei 1964 voor alle zes staten van kracht.

Met ingang van deze laatste datum trad de Overeenkomst, ingevolge haar artikel 39, voor het Verenigd Koninkrijk buiten werking ten gevolge van de Britse opzegging op 26 april 1963.

Deze Britse opzegging hield verband met het te zelfder tijd door de Britse regering genomen initiatief voor een herwaardering van de regels die, ingevolge de Overeenkomst van 1882, tussen de zes Noordzeekuststaten golden met betrekking tot, enerzijds, de grenzen van hun nationale, exclusieve visserijzones en, anderzijds, de „openbare orde” op de visgronden gelegen buiten die nationale zones.

Voor een beschouwing over de achtergronden van dit initiatief mogen de ondergetekenden verwijzen naar de inleiding van de toelichting op het Verdrag van Londen van 9 maart 1964 inzake de visserij: *Bijl. Hand. II 1967/68 – 9703*, no. 3. Te dier plaatse was ook reeds vermeld, dat en waarom het Britse initiatief heeft geleid tot twee visserijconferenties. De eerste leverde genoemd Verdrag van 1964 op (Trb. 1964, 84), dat een nieuwe regeling biedt voor het hierboven als eerste vermelde vraagstuk: dat der visserijgrenzen.

Daarnaast en daarna diende ook aandacht te worden geschonken aan het andere vraagstuk, dat van de „openbare orde” op de visgronden in zeegebieden waar onderdanen van verschillende staten gelijktijdig vissen. Hoewel de urgentie van het (opnieuw) treffen van voorzieningen op dit stuk vooral werd gevoeld door de partijen bij de Overeenkomst van 1882, onderkende men het belang, andere staten wier onderdanen de Noordzee in toenemende mate waren gaan bevissen, in de regeling te betrekken. Daarenboven heeft de toegenomen beoefening van de visserij ertoe geleid dat niet alleen de Noordzee maar ook andere zeegebieden in de Noordelijke Atlantische Oceaan dermate druk door vissers van verschillende nationaliteit worden bezocht, dat ook daar behoefte is ontstaan aan eenvormige gedragsregels voor de vissers en aan samenwerking tussen de staten bij het toezicht op de naleving van die regels.

In aansluiting op een resolutie van de eerste Londense conferentie (zie bijlage I bij de slotakte van 1964, blz. 35 van Trb. 1964, 84) is daarom, opnieuw te Londen, op uitnodiging van de Britse regering de tweede visserijconferentie gehouden. De conferentie, voorafgegaan door een voorbereidende bijeenkomst van deskundigen in april 1965, is bijeengekomen in drie zittingen: 31 maart tot 6 april 1966, 17 tot 28 oktober 1966 en 6 tot 17 maart 1967. Aan de conferentie is deelgenomen door achttien staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden en de andere partijen bij de Overeenkomst van 1882. Samen vertegenwoordigden deze achttien het gehele ledenbestand van de bestaande Visserijcommissies voor het noordwestelijk deel¹⁾ en voor het noordoostelijk deel²⁾ van de Atlantische Oceaan, met uitzondering van Luxemburg dat van geen van deze Visserij Commissies lid is.

Verdrag van 1967

Het zeegebied waarvoor de conferentie regels heeft opgesteld, is, ruwweg, een samenvoeging van de gebieden waarop respectievelijk het Noordwestelijk Atlantisch Visserijverdrag van 1949 en het Noordoostelijk Atlantisch Visserijverdrag van 1959 (laatstelijk Trb. 1971, 36) van toepassing zijn, nl. de Atlantische Oceaan en de Noordelijke IJszee benoorden de parallel van Gibraltar en tussen de oostkust van Noord-Amerika en de meridiaan van 51°O.L., met uitzondering van de Oostzee, de Belten en de Middellandse Zee (Vide Bijlage I).

Een van de grootste moeilijkheden ter conferentie bleek de vraag te zijn, of dit toepassingsgebied wel of niet mede zou moeten omvatten de nationale visserijzones van de aangrenzende kuststaten. De Scandinavische delegaties stelden dat uitsluitend de kuststaat bevoegd is voor het geven van gedragsregels en het uitoefenen van toezicht daarop in deze zones. Door de Nederlandse en andere delegaties is daartegenover gesteld, (a) dat het deel van een visserijzone gelegen buiten de territoriale wateren, deel uitmaakt van de volle zee en dus niet onder de exclusieve soevereiniteit van de kuststaat valt, (b) dat de breedte van sommige van die zones een omstrede zaak vormt, zodat op deze wijze het

1) Oppericht bij het Internationaal Verdrag van Washington van 8 februari 1949 inzake de visserij in het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan; het Koninkrijk is geen partij. (U.N.T.S. Vol. 157 (1953), no. 2053).

2) Oppericht bij het Verdrag van Londen van 24 januari 1959 inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan; laatstelijk Trb. 1971, 36.

toepassingsgebied van het Verdrag niet nauwkeurig zou komen vast te staan, en (c) dat in het belang van de visserij in elk geval de gedragsregels binnen en buiten de nationale zones zoveel mogelijk dezelfde dienen te zijn; voor het houden van toezicht is het in de praktijk niet bezwaarlijk, deze taak nabij de kust over te laten aan de kuststaat.

De oplossing, die goeddeels tegemoet komt aan het Nederlandse inzicht, is gevonden in de navolgende constructie: Artikel 1, eerste lid, en de woorden „seaward of the baselines of the territorial sea” in Bijlage I brengen de territoriale zeeën en de eventuele nationale visserijzones binnen het toepassingsgebied van het Verdrag. Dientengevolge zullen de gedragsregels in deze kustzones in beginsel dezelfde moeten zijn als daarbuiten, met dien verstande dat aan de kuststaat ingevolge artikel 8, derde lid, een beperkte mogelijkheid blijft voor het geven van afwijkende voorschriften. Het houden van toezicht over vreemde vissersschepen zal ingevolge artikel 8, tweede lid, binnen de nationale visserijzone een verantwoordelijkheid van de kuststaat zijn. Deze nationale visserijzone valt, volgens het Visserijverdrag van 1964, uiteen in een „exclusieve” visserijzone van 0 tot 6 mijl uit de kust (in die zin exclusief dat de kuststaat binnen die zone de uitsluitende rechtsbevoegdheid ten aanzien van visserij-aangelegenheden uitoefent) en een „niet-exclusieve” visserijzone van 6 tot 12 mijl. Daar de vlaggestaat altijd bevoegd is ten aanzien van zijn eigen vissersschepen op volle zee, dat wil zeggen ook binnen de visserijzone van een andere staat voor zoveel die visserijzone niet samenvalt met de territoriale zee noch is een erkende „exclusieve” visserijzone, ontstaat indien de kuststaat toepassing geeft aan het Visserijverdrag van 1964, het volgende beeld:

tussen 0 en 6 mijl is het houden van toezicht de uitsluitende bevoegdheid van de kuststaat; tussen 6 en 12 mijl is zowel de kuststaat als de vlaggestaat van het vissersvaartuig bevoegd; buiten deze zones is, ingevolge artikel 9, eerste lid, van het onderhavige Verdrag, het toezicht een kwestie van internationale samenwerking.

Het Verdrag geeft, zoals hierboven reeds bleek, in hoofdzaak twee groepen van regels: voorschriften nopens het gedrag op de visgronden (merken van vaartuigen, netten etc., gebruik van lichten en seinen, navigatieregels) en regels nopen het uitoefenen van toezicht. Gelet op deze beperkte doelstelling is in artikel 2, evenals in het Visserijverdrag voor het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, (laastelijk *Trb.* 1971, 36) uitdrukkelijk bepaald, dat het Verdrag niet geacht kan worden de rechten, aanspraken of zienswijzen van partijen aan te tasten met betrekking tot de grenzen van territoriale wateren, de nationale visserijgrenzen of de grenzen van de rechtsbevoegdheid in visserij-aangelegenheden.

Ten aanzien van het uitoefenen van toezicht kon wederom, zoals in 1882, een vorm voor internationale samenwerking worden bereikt. Deze samenwerking kan worden gezien als bijstand welke de Verdragsluitende Partijen elkaar verlenen; gegeven de onmogelijkheid voor de afzonderlijke staten om zelf toezicht te houden op de gehele eigen vissersvloot, wordt dit toezicht door de bevoegde ambtenaren van elke staat uitgeoefend op de vissersschepen van alle Partijen.

In dit kader zijn de voornaamste bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren beperkt tot het opmaken van een rapport van eventuele overtredingen (artikel 9, leden 4 e.v. en Bijlage VI en het Aanhangsel); deze rapporten worden toegezonden aan de autoriteiten van de vlaggestaat van het betrokken vissersvaartuig (regel 6 van Bijlage VI), welke autoriteiten zelf moeten beslissen of, en zo ja welke, maatregelen tegen het vaartuig moeten worden genomen. Zij zullen daarbij de door buitenlandse bevoegde functionarissen opgemaakte rapporten beschouwen als ware deze door hun eigen functionarissen opgemaakt. In deze materie is gestreefd naar overeenstemming met de bepalingen van het „Scheme of Joint Enforcement” van de North-East Atlantic Fisheries Commission (vide *Trb.* 1970, 25), waaraan Nederland uit-

voering heeft gegeven bij het Besluit van 21 april 1970, houdende wijziging van het Besluit bescherming zeevissoorten 1964 (*Stb.* 1970, 173).

Terwijl het enerzijds mogelijk bleek de gedragsregels in vergelijking met die van 1882 te moderniseren, bleek het anderzijds in deze kring van 18 staten niet mogelijk, de samenwerking ten aanzien van het toezicht op eenzelfde basis van onderling vertrouwen te schoeien als waartoe de 6 staten, partijen bij de Overeenkomst van 1882, bereid waren. Zo verviel het recht, een vreemd vissersvaartuig op te brengen (artikel 30, lid 3, van de Overeenkomst van 1882). In vergelijking met die Overeenkomst is de bevoegdheid van de toezichthoudende ambtenaar om een vreemd vissersvaartuig te doen stoppen en er aan boord te gaan beperkt en bovendien met verschillende waarborgen tegen misbruik omkleed (artikel 9, leden 5 t/m 8 en 12, en Bijlage VI). De delegaties van verschillende staten die niet de gunstige ervaring met de Overeenkomst van 1882 hadden, stonden niettemin huiverig tegenover deze consequentie van internationale inspectie, ook in deze beperkte vorm. Ten einde hen niet in feite af te houden van ondertekening van het Verdrag, was het nodig in artikel 14, lid 3, de mogelijkheid te openen een voorbehoud bij de leden 5 en 6 van artikel 9 te maken.

Artikel 7 voorziet in een procedure voor het regelen van schadeclaims tussen vissers c.q. reders of verzekeraars. Een dergelijke regeling ontbrak in de Overeenkomst van 1882. Tussen verschillende verdragspartijen op dit stuk bilaterale overeenkomsten. Nederland heeft dergelijke bilaterale overeenkomsten niet aangegaan. Ontbreekt een dergelijke overeenkomst, dan zal krachtens artikel 7, eerste lid, op verzoek van een Verdragsluitende partij door elk der partijen een commissie van onderzoek of andere autoriteit aangewezen worden om in onderling overleg de schadeclaim te behandelen.

Voor de regeling van eventuele geschillen tussen de verdragsluitende partijen over de uitleg of toepassing van het Verdrag biedt artikel 13 een bindende procedure. Het artikel is opgenomen op Nederlands initiatief. Teneinde te bereiken dat dit geschillenartikel een plaats zou krijgen in het Verdrag zelf en niet in een of ander aanvullend protocol (zie bij voorbeeld het facultatieve protocol bij de Geneefse zeerechtverdragen van 1958; *Trb.* 1959, 127), moest voor staten die zich niet aan een bindende geschillenprocedure willen onderwerpen, de mogelijkheid worden opengelaten zich door middel van een voorbehoud aan de werking van dit artikel te onttrekken.

De mogelijkheid van dit voorbehoud is voorzien in artikel 14, welk artikel daarnaast alleen nog het eerder besproken voorbehoud op artikel 9 toelaat. Voor het overige is, ingevolge een Nederlands voorstel, het maken van voorbehouden afhankelijk gesteld van de toestemming van de andere verdragsstaten.

Het onderhavige Verdrag zal wat het Koninkrijk betreft alleen voor Nederland gelden. Artikel 18 opent echter de mogelijkheid, de gelding van het Verdrag uit te breiden tot Suriname en de Nederlandse Antillen. De Regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven dat zij, gezien de ligging van het zeegebied waarop het Verdrag betrekking heeft, geen medegelding voor haar land wenst. De Regering van Suriname heeft zich nog niet definitief uitgesproken. Het Verdrag is inmiddels bekrachtigd door Noorwegen, Portugal, IJsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het Verdrag zal ingevolge zijn artikel 16 in werking treden op de 90ste dag volgende op de datum van nederlegging van de tiende akte van bekrachtiging of goedkeuring.

Hoewel er sprake is van een minder ruime opvatting omtrent internationale inspectie, zijn de ondergetekenden van oordeel, dat het nieuwe Verdrag een duidelijke stap voorwaarts is in vergelijking met de Overeenkomst van 1882: een aantal regels is gemoderniseerd, het toepassingsgebied is van de Noordzee verruimd tot de gehele Noordelijke Atlantische Oceaan, het aantal deelnemende staten zal, naar verwachting, een veelvoud van dat van 1882 worden.

Overeenkomst van 1882

De Visserijverdragen van 1964 en 1967 strekken, zoals hierboven is medegedeeld, mede tot vervanging van de Overeenkomst van 1882. Beëindiging van deze laatste Overeenkomst is noodzakelijk, omdat het Verdrag van 1967 voorschriften geeft die zich niet gelijktijdig met die van de Overeenkomst laten toepassen. Om deze reden is het niet voldoende dat de toepassing van de Overeenkomst, krachtens een regel van verdragenrecht, zal wijken voor die van het nieuwe Verdrag in de betrekkingen tussen de verdragsstaten. Voorkomen moet tevens worden, dat een staat die partij is bij de oude Overeenkomst en voor wie het Verdrag in werking treedt, nog aan de Overeenkomst gebonden zou blijven in zijn betrekkingen met een partij bij de Overeenkomst die het Verdrag (nog) niet heeft aanvaard.

Aan de andere kant wilden de delegaties van de overgebleven vijf partijen bij de Overeenkomst, hoewel deze Overeenkomst door de Britse opzegging aan betekenis heeft ingeboet, voorkomen dat gedurende de periode dat het Verdrag nog niet van kracht is, tussen hen geen enkele regeling op het stuk van de politie der visserij zou gelden. De voor de hand liggende oplossing voor een dergelijke situatie, te weten de opzegging te rechter tijd van de oude Overeenkomst, was in dit geval niet zonder meer uitvoerbaar vanwege de zeer lange opzegtermijn (artikel 39).

Voor de Nederlandse delegatie heeft, zowel uit hoofde van de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk als depositaris van de Overeenkomst van 1882 als omdat aan deze delegatie de taak was toegevalen de formele artikelen voor het nieuwe Verdrag te ontwerpen, aandacht aan dit probleem gegeven. Aanvankelijk heeft zij een voorziening in het nieuwe Verdrag zelf voorgesteld, doch enkele delegaties van staten die bij de Overeenkomst van 1882 geen partij zijn, maakten daartegen bezwaar. In overleg tussen de vijf betrokken delegaties is toen een procedure afgesproken die is neergelegd in een proces-verbaal van 17 maart 1967, dat als bijlage bij deze Memorie is gevoegd. Alle vijf partijen hebben de

Overeenkomst inmiddels op de in het proces-verbaal aangegeven geclausuleerde wijze opgezegd. Nederland ging hier toe over op 11 mei 1971.

De opzeggingen hebben tevens betrekking op de Verklaring van 's-Gravenhage van 1 februari 1889 inzake wijziging van paragraaf 5 van artikel 8 van deze Overeenkomst (*Stb.* 1889, 199) en op het op 3 juni 1955, eveneens te 's-Gravenhage ondertekende Akkoord nopens de toepassing van de onderhavige Overeenkomst door de Bondsrepubliek Duitsland (laatstelijk *Trb.* 1958, 88). Met het oog op de lange opzeggingstermijn heeft de Nederlandse opzegging plaats gevonden zonder voorafgaande parlementaire goedkeuring. Daartegen bestond naar de mening van de ondergetekenden in dit geval geen bezwaar gelet op het feit dat het Verdrag van 1 juni 1967 gelijktijdig ter uitdrukkelijke goedkeuring is aangeboden en de Nederlandse opzegging van de Overeenkomst van 1882 geen effect zal hebben indien de Staten-Generaal aan het Verdrag van 1 juni 1967 hun goedkeuring zouden onthouden.

Wat het Koninkrijk betreft zal het Verdrag vooralsnog alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
DE JONG.

De Minister van Landbouw en Visserij,
P. J. LARDINOIS.

De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. A. BAKKER.

De Minister van Defensie,
W. DEN TOOM.