

het visserijblad

Vrijdag 18 april 1975 — Nr. 16

ABONNEMENTEN : BINNENLAND 1 JAAR 1000 FR. — 6 MAANDEN 500 FR. — 3 MAANDEN 250 FR. — BUITENLAND 1100 FR. — HOLLAND 70 GULDEN — REDAKTIE, BEHEER, PUBLICITEIT EN DRUKKERIJ : H. BAELS-KAAI 30, OOSTENDE — TEL 70.77.13/70.77.14 — P.C.R. 41.89.87 — H.R.O. 25202 — DIREKTEUR P. VANDENBERGHE

De Verenigde Naties en de recente ontwikkeling van het zeerecht

In Nautilus, het maritiem tijdschrift, verscheen onlangs van Mevrouw Neri Sybesma - Knol van het Centrum voor Uno-recht een belangrijk artikel, welke we, gezien het vraagstuk zeer aktueel is en te Genève 140 afgevaardigden zullen moeten beslissen over welke macht landen beschikken om aan vreemde schepen, die in hun (?) wateren varen, bepaalde normen op te leggen.

Men zal er moeten trachten tot een overeenkomst te komen. Maar welke? Zij schrijft onder meer :

(Van 20 juni tot 29 augustus 1974 werd te Caracas, Venezuela, de derde internationale zeerechtconferentie gehouden, onder auspiciën van de Verenigde Naties. De Conferentie zal opnieuw bijeenkomen te Genève, in april 1975).

Nadat gedurende eeuwen het recht van de zee beheerst werd door regels van internationaal gewoonterecht, is men er tijdens de vijftiger jaren toe gekomen, een poging tot codificatie van het zeerecht te ondernemen.

Belangrijke problemen, die zich toen voordeden, betroffen ondermeer : de afmetingen van de territoriale zee (dat is de zone buiten de kust waarover de aangrenzende kust staat soevereiniteit uit te oefenen) en de visserij-rechten. Zelfs tijdens een tweede konferentie kon men over deze vraagstukken geen overeenstemming bereiken.

Over andere kwesties, zoals het recht van vrije doorvaart, het vrij overvliegen boven de zee, en het recht om bv. kabels en pijpleidingen onder zee te leggen, was men het in grote trekken wel eens. In dit verband moeten we vaststellen dat de UNO vanaf het begin een centrum is geweest voor het onderzoek van de problemen in verband met de zee en voor de pogingen tot internationale samenwerking op het gebied van het zeerecht; dit overeenkomstig art. 1 van het Handvest van de Organisatie en door middel van verschillende van haar gespecialiseerde instellingen.

De Conferenties van Genève van 1958 en 1960 in het kader van de Verenigde Naties gehouden, hadden tot doel : een codificatie van het «Klassieke Zeerecht».

De International Law Commission had jarenlang studies verricht ter voorbereiding van deze conferenties, die tenslotte hebben geleid tot de voorstelling van vier internationale verdragen, met name :

- Het Verdrag inzake de Territoriale Zee en aansluitende Zone;
- het Verdrag inzake de volle Zee;
- Het Verdrag inzake de Visserij en de instandhouding van de levende Rijkdommen van de Zee;
- het Verdrag inzake het Continentaal Plat.

Ze werden door respectievelijk 41, 49, 32 en 49 Staten geratificeerd, en hoewel dus over verschillende belangrijke kwesties geen overeenstemming werd bereikt, was de I.L.C. toch van mening dat de gevonden oplossing voldeden, en dat «they would be sufficient for years to come».

Toch werd tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 1970, met een overweldigende meerderheid een resolutie aangenomen, waarin werd besloten, in 1973 een nieuwe Zeerechtconferentie bijeen te roepen.

Hoe komt het, dat tien jaar na de Conferenties van Genève, zo algemeen de behoefte werd gevoeld aan een grondige herziening van het recht van de zee?

Verschiedende problemen speelden hier een rol :

Allereerst politieke : het aantal lidstaten van de V.N. was in 1970 aangegroeid tot 125 leden; de nieuwe lidstaten, die niet aan de totstandkoming van de vier verdragen van Genève hadden meegewerkt, stonden zeer wantrouwend tegenover wat zij beschouwden als een overeenkomst tussen (en ten bate van!) de geïndustrialiseerde landen. Nu is het wel zo, dat, voor zover in deze verdragen geen nieuwe regels zijn gecreëerd, ze een codificatie zijn van bestaand internationaal ge-

woontrecht, en als algemeen gelding hebben, ook tegenover Staten die het Verdrag niet mede hebben ondertekend. Dit laatste blijkt duidelijk uit het Verdrag van Wenen over het Verdragenrecht, dat in 1969 onder auspiciën van de V.N. tot stand kwam.

Maar het is duidelijk dat in de praktijk dit onderscheid tussen bestaande regels van Internationaal Recht enerzijds, en nieuw gecreëerde regels anderzijds, moet leiden tot een chaotische toestand.

Op de tweede plaats is daar de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling van de laatste tien à vijftien jaren.

De ontdekking van kostbare mineralen en delfstoffen in de oceaan en op de zeebodem, in een periode waarin men zich ging realiseren dat de rijkdommen van de aarde niet onuitputtelijk zijn, en steeds schaarser en duurder zullen worden; met daarnaast de enorme vooruitgang in techniek, die het mogelijk maakt om delfstoffen te winnen op diepten die men in '50 nog voor ontoegankelijk had gehouden, hebben een omwenteling teweeg gebracht in de internationale politiek t.a.v. de zee en de zeebodem.

Ook de hoop die onze overbevolkte wereld heeft gesteld in de mogelijkheid om voedsel te winnen en te «verbouwen» in en onder de oceanen, en in de visvangst, die zoveel noodzakelijke voedingsbestanddelen kan leveren voor de hongerende landen, heeft de belangstelling voor het zeerecht doen toenemen. Anderzijds is men steeds meer tot de conclusie gekomen dat de zeeën beschermd moeten worden tegen vervuiling, zowel van land uit, als vanaf schepen. Dit wordt een steeds urgenter probleem naarmate het vervoer van olie door supertankers toeneemt en het gevaar van grote hoeveelheden radioactieve afvalstoffen die in zee zouden worden geloosd, steeds minder denkbeeldig wordt. Om nog maar niet te spreken over het opslaan van nucleaire wapens op de bodem van de oceaan.

Dit alles werd in 1967 aanleiding voor de vertegenwoordiger van Malta bij de V.N., om de problemen betreffende het recht van de zee aan de orde te stellen in de 22e Vergadering van de Assemblée. De voorstellen van Malta behelsden o.m. : het opstellen van een verdrag, waardoor (verdere) nationale toe-eigening van stroken zee onmogelijk zou worden gemaakt, en waarbij de exploitatie van de bodemschatten aan bepaalde regels zou worden onderworpen, in overeenstemming met de beginselen van het Handvest van de V.N.

Bovendien : de instelling van een internationale autoriteit die controle zou kunnen uitoefenen, uitspraken zou kunnen doen in eventueel gerezen geschillen, en de billijke verdeling van de opbrengsten zou kunnen waarborgen. Zeer ambitieuze plannen dus, maar die zeer veel weerklank vonden en aanleiding gaven tot levendige debatten in de Algemene Vergadering.

Een gevolg was : de oprichting van een ad-hoc-commissie (« Committee on the peaceful uses of the sea-bed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction»). Later zou dit een permanente commissie worden en, na een resolutie van 1970 in de A.V., in uitgebreide samenstelling, worden belast met de voorbereiding voor een derde Zeerechtconferentie in 1973.

Deze resolutie was eigenlijk een beginselverklaring waarin voor het eerst de gedachte wordt geformuleerd dat de zeebodem en de ondergrond van het gebied buiten de grenzen van de nationale jurisdictie, en de rijkdommen van dit gebied «gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid» zijn («the common heritage of mankind»). Geen enkele staat zou zich dit gebied, of gedeelten ervan, mogen toetigen of de rechten op exploitatie ervan voor zich kunnen opeisen.

In verband hiermee is zeer belangrijk, dat in 1969 door de Algemene Vergadering een z.g. mora-

toriumresolutie werd aangenomen, waarin werd bepaald, dat, in afwachting van het tot stand komen van een definitieve internationale regeling, iedereen zich moet onthouden van projecten met betrekking tot mijnbouw in en onder de zee. Dit is een zeer belangrijke en zeker niet overbodige voorzorgsmaatregel: bij het Amerikaans Congres b.v. liggen al wetsontwerpen ter goedkeuring, die licentie verlenen aan bepaalde maatschappijen (Kennecott is er een van) om te beginnen met het delven van de zg. mangaanknollen. Deze komen voor in grote gebieden van de oceaan en bevatten, behalve mangaan, nog andere metalen, zoals ijzer, nikkel, kobalt en koper. Geen wonder dat een aantal ontwikkelingslanden verontrust is over het effect dat het op de markt brengen van deze metalen (die uit zee goedkoper kunnen worden gewonnen dan op de conventionele manier) zou hebben op de verkoop van b.v. koper uit Chili, Zaire, Zambia en Peru, en nikkel uit Indonesië en Cuba.

De vertegenwoordiger van Zaire sprak het tijdens de conferentie onomwonden uit: het ongecontroleerd delven en exploiteren van metalen uit zee zou een «ware catastrofe» betekenen voor deze landen.

Het Secretariaat Generaal van de V.N. heeft dan ook al een rapport ingediend over de mogelijke gevolgen van deze exploitatie op de wereldgrondstoffenmarkt.

Het recente verleden heeft trouwens aangetoond dat manipulatie van aanbod en prijzen van grondstoffen een zeer reële mogelijkheid biedt om bepaalde potentiële doeleinden te bereiken. Een internationale regeling, al is die dan ook zeer moeilijk te verwezenlijken, zal op den duur niet uit kunnen blijven.

Uiteraard verkeren de ontwikkelingslanden in een zeer ongunstige positie ten opzichte van de geïndustrialiseerde naties zoals de USSR en de USA. Het zou goed zijn, meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden tot coöperatieve samenwerking tussen landen die gemeenschappelijke belangen hebben door hun ligging ten opzichte van bepaalde wateren: de landen van het Middellandse Zee bekken b.v., of de Zuid-Amerikaanse Staten, of de eilanden en landen in en rondom de Caraïbische Zee. Een constructieve samenwerking zou het hen mogelijk moeten maken om in de planning, de exploratie, de aanschaf van kostbaar materiaal en vooral de financiering, te concurreren tegen de grotere naties. Het probleem van de exploitatie van de bodemschatten is niet het enige probleem dat in Caracas ter sprake is gekomen, en waarvoor men thans in Genève opnieuw zal moeten trachten een oplossing te vinden. Er waren voor Caracas 25 onderwerpen en vraagstukken aan de orde gesteld. Drie commissies hebben ieder een deel daarvan op zich genomen:

- de eerste commissie: de vraagstukken betreffende de zeebodem buiten de nationale jurisdictie,
- de tweede commissie: het zee-recht in het algemeen;
- de derde commissie: het milieu van de zee, het wetenschappelijk en technisch-wetenschappelijk onderzoek.

De tweede commissie hield zich dus bezig met een van de belang-

rijkste, moeilijkste, en, sinds '58, meest omstreden kwesties: de vaststelling van de grenzen van de territoriale zee.

Eeuwenlang was dit een zone van 3 zeemijlen buiten de kust: het bereik van een kanon dat vanaf het vasteland wordt afgeschoten.

In 1945 echter, in een verklaring van President Truman, maakten de U.S.A. aanspraak, wel niet op een jurisdictie over, maar toch op het recht van exploitatie van de bodemschatten van, het continentaal plat van de U.S.

Het was deze verklaring die voor vele staten de weg baande voor een eenzijdige uitbreiding van hun territoriale zone: hetzij met het oog op visserijrechten, hetzij in verband met de exploitatie van de zeebodem, hetzij ter voorkoming van vervuiling van de kustwateren (resp. b.v. IJsland, de Latijns-Amerikaanse Staten, en Canada). We noemen:

- Het Verdrag van Santiago, 1952;
- De Verklaring van Monte Video, 1970;
- De Verklaring van Santo Domingo, 1972;

In deze laatste verklaring komt duidelijk het verschil tot uitdrukking tussen de aanspraak op volledige jurisdictie over een beperkte zone enerzijds, en de aanspraak op exclusieve visserij- en andere exploitatierechten voor een bredere zone anderzijds.

Ook in de Malta-voorstellen van 1967 en 1971 werd al gesproken van een «economische zone», evenals trouwens in de Verklaring van Yaounde, 1972, opgesteld door een aantal Afrikaanse Staten.

Na jarenlange discussie lijkt nu voor deze kwestie, waarover men het in 1960 in Genève nog absoluut niet eens kon worden, een oplossing in zicht. Vóór en tijdens de Caracasconferentie is gebleken dat een overgrote meerderheid van de deelnemende landen het eens zou kunnen worden over een territoriale zone (met volledige jurisdictie van de kuststaat van 12 mijl, en een exclusieve, zg. economische zone van nog eens 188 mijl).

Uiteraard zal het bereiken van overeenstemming over een territoriale zone van 12 mijl een radicale omwenteling teweeg brengen in het bestaande zeerecht:

Vele van de zeestraten b.v. (men heeft berekend: 118!) zullen nu onder het regime van de territoriale zee vallen. De traditionele opvatting van het Internationale Hof van Justitie (in de Corfu Channel Case, '49) en neergelegd in artikel 14.4 van de Geneefse Conventie inzake de territoriale Zee, is, dat deze zeestraten, wanneer zij de verbinding vormen tussen 2 gedeelten van de open zee, of tussen de open zee en de territoriale zee van een land, internationale zeestraten zijn, voor welke tenminste de «onschuldige doorvaart» gewaarborgd moet worden.

Blijft natuurlijk de vraag wat onder onschuldige doorvaart moet verstaan worden. Zouden oorlogsschepen b.v. van de kuststaten verlof moeten hebben? Onderzeeboten moeten aan de oppervlakte komen en hun vlag voeren; maar ook aan andere schepen, zoals vaartuigen die d.m.v. kernenergie worden voortgestuwd, of schepen met een potentieel gevaarlijke lading aan boord zou misschien de doorgang geweigerd kunnen worden.

Het is begrijpelijk dat voor de U.S.A. en de U.S.S.R. deze beperking van de bewegingsvrijheid van hun oorlogsvloten volstrekt onaanvaardbaar is. Deze twee landen wensen een recht van vrije doorgang, om strategische redenen, niet alleen door de zeestraten, maar door het gebied van de territoriale zee in het algemeen. Wel zouden zij bereid zijn, bepaalde beperkende voorwaarden te aanvaarden, die de vrede, de goede orde en de veiligheid van de kuststaat zouden moeten garanderen.

Als op dit punt in Genève in beginsel overeenstemming wordt bereikt is de I.M.C.O. (International Maritime Consultative Organization) misschien de aangewezen organisatie om te komen tot het nader vaststellen en uitwerken van internationale regels, die enerzijds de vrije doorvaart moeten waarborgen, anderzijds garanties moeten bieden vóór de veiligheid van de scheepvaart en tegen b.v. de vervuiling van de wateren van de territoriale zee.

Men heeft zelfs voorgesteld, een soort internationaal certificaat in te voeren, dat door de IMCO zou worden afgegeven aan schepen die voldoen aan zekere minimum eisen, juist wat betreft veiligheid ter zee en vervuiling van het vaarwater. Super-tankers, schepen met een potentieel gevaarlijke lading en schepen voortgestuwd d.m.v. kernenergie, zouden in ieder geval in het bezit moeten zijn van zo een certificaat om aanspraak te kunnen maken op doorgang in de territoriale zee.

Het is duidelijk dat een dergelijke uniforme internationale regeling belangrijke voordelen biedt boven regelingen van iedere kuststaat afzonderlijk.

In het kader van deze instelling, en gespecialiseerde instelling van de V.N., werkt men trouwens al jaren aan de oplossing van deze en dergelijke problemen, b.v. door het opstellen van traffic separation schemes. Een tweede gespecialiseerde instelling van de V.N. die nauw betrokken is bij de totstandkoming van een regeling van het Internationale Zeerecht, is de F.A.O.

Meer en meer komt men tot het besef dat overbevissing in volle zee kan leiden tot een volledig verdwijnen van bepaalde vissoorten, en dat men met overleg tewerk moet gaan, wil men de bestaande visstand niet uitputten.

Het vaststellen van quota en tijdslimieten voor de internationale visserij zal onvermijdelijk blijken. Voor bepaalde vissoorten zal de vangst beperkt moeten worden, terwijl daarentegen voor die soorten die nog «onder-bevist» worden, vrije mededinging tussen de landen kan worden toegestaan, en misschien zelfs bevorderd. Natuurlijk is het van het allergrootste belang dat op dit terrein steeds de meest up to date gegevens worden verzameld d.m.v. wetenschappelijk onderzoek.

N.a.v. de vraag welke staten zouden mogen vissen in de economische zone van een kuststaat: dit recht zou aan alle staten gelijkelijk moeten worden toegekend, maar uitsluitend voor die soorten vis die door de kuststaat zelf niet, of niet volledig, worden gevestigd.

Ook de I.A.E.A. (Internationale Atomic Energy Agency) is een organisatie, werkzaam in het kader van de V.N. waarvan de medewerking niet gemist zal kunnen worden bij het nader uitwerken van de nieuwe regels van het zee-

recht. Problemen als: kernenergie als bron van voortstuwing van schepen, en het lozen van radio-actieve afval in volle zee, zoals dat nu al allereerst gebeurt, vereisen een grondige bestudering door deskundigen en vaststelling van internationaal geldende normen.

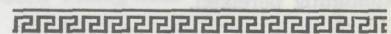
Uit het voorgaande, waarin we slechts enkele van de vele en gecompliceerde vraagstukken hebben besproken die in Caracas aan de orde zijn gesteld en die in Genève opnieuw onderwerp van discussie uitmaken, blijkt heel duidelijk hoe veelomvattend de problematiek van het Zeerecht is, hoe moeilijk het zal zijn om tot een sluitend geheel van regels te komen.

Als er uiteindelijk in Genève, of later, compromissen worden bereikt, zullen zich in de praktijk geschillen blijven voordoen. Het blijkt dan ook van essentieel belang, dat in de verdragen die tot stand komen, een protocol voor een verplichte geschillenregeling wordt opgenomen. Men denkt zelfs aan de oprichting van een speciaal Internationaal Hof, samengesteld uit Zeerechtsdeskundigen.

De rol die de Verenigde Naties hierin tot op dit ogenblik hebben gespeeld, is een zeer belangrijke geweest. Voor het forum van de Algemene Vergadering zijn voor het eerst de problemen klaar en duidelijk gesteld. De «Seabed Committee» heeft gedurende 6 jaar belangrijk voorbereidend werk verricht, vooral, sinds 1970, in haar uitgebreide samenstelling. Dat zij er niet in is geslaagd vóór het begin der conferentie met basisteksten op tafel te komen, zoals de International Law Commission vóór de Conventie van Genève, is helaas te wijten aan de schijnbaar niet te overbruggen politieke tegenstellingen; deze doen zich immers voor juist omdat het hier gaat om economische belangen, die voor veel ontwikkelingslanden levensbelangen zijn. De oplossing zou gelegen kunnen zijn in een «package-deal», waarbij de U.S.A. en de U.S.S.R. toegevingen zouden doen b.v. op het gebied van de internationale controle over het winnen van metalen en delfstoffen, in ruil voor concessies b.v. in verband met de vrije doorvaart van hun oorlogsschepen. Nu tastbare resultaten in Caracas zijn uitgebleven zullen wij moeten wachten tot men het in grote lijnen over deze kwesties eens geworden is. Misschien zal dit in Genève gebeuren, misschien ook niet. Pas daarna zullen de Verenigde Naties en haar gespecialiseerde instellingen aan het werk kunnen gaan om de regels van het nieuwe zeerecht op te stellen en gedetailleerd uit te werken.

Maar: er is haast bij. Laten we daar vooral goed van doordringen zijn.

Neri Sybesma-Knol
Centrum voor UNO-recht
V.U.B.



Publiciteit in
HET VISSERIJBLAD
doet Uw
zakencijfer stijgen

