

Vergaderjaar 1995–1996

24 433 (R 1549)

Goedkeuring van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen, en van de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van genoemd Verdrag, met bijlage

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 2 juni 1995 en het nader rapport d.d. 29 september 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken a.i. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 1994, no. 94.010246, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Economische Zaken, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende goedkeuring van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen, en van de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van genoemd Verdrag, met bijlage.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 1994, nr. 94.010246, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 juni 1995, nr. W02.94.0769/K, bied ik U hierbij aan.

1. Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: het Verdrag), alsmede van de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van het Verdrag (hierna: de Overeenkomst).

Zoals ook in de memorie van toelichting, in hoofdstuk I, Samenvatting, wordt aangegeven, strekt de Overeenkomst in feite tot wijziging van het Verdrag. Artikel 2 van de Overeenkomst bepaalt immers in het eerste lid dat in geval van een tegenstrijdigheid tussen de Overeenkomst en Deel XI van het Verdrag aan de bepalingen van de Overeenkomst voorrang toekomt, terwijl de Overeenkomst ook enkele bepalingen van het Verdrag buiten toepassing plaatst.

Artikel 314 van het Verdrag schrijft voor wijzigingen van bepalingen van het Verdrag die uitsluitend betrekking hebben op de werkzaamheden in het Gebied – en daarvan is hier sprake – een bepaalde procedure voor. Deze procedure is met betrekking tot de Overeenkomst niet gevolgd en kon ook niet worden gevolgd, aangezien de Raad en de Vergadering van de Internationale

¹ De tekst van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Zeebodemautoriteit (hierna te noemen: de IZA), aan wie in die wijzigingsprocedure een rol is toebedeeld, op het moment van de voorbereiding en ondertekening van de Overeenkomst nog niet bestonden, daar het Verdrag, krachtens hetwelk de IZA is ingesteld, op dat moment nog niet in werking was getreden. Om diezelfde reden kon voor de inwerkingtreding van deze «verdragswijziging» de procedure welke artikel 316 van het Verdrag in het vijfde lid voorziet voor wijzigingen die uitsluitend betrekking hebben op de werkzaamheden in het Gebied niet worden voorgeschreven; van verdragsstaten was immers nog geen sprake. Artikel 6 van de Overeenkomst bevat hiervoor dan ook een andere regeling.

Het komt de Raad van State van het Koninkrijk wenselijk voor dat in de toelichting de opmerking dat de Overeenkomst in feite tot wijziging van het Verdrag strekt, wordt aangevuld met een van een korte toelichting voorziene mededeling dat formeel geen sprake is van een wijziging als bedoeld in artikel 314 van het Verdrag, doch van een afzonderlijk verdrag.

1. Ter verduidelijking is de memorie van toelichting op het door de Raad genoemde punt met een passage uitgebreid.

2. De toelichting is ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van het zeerecht zeer summier. De Raad acht het wenselijk dat meer systematisch dan thans het geval is, wordt ingegaan op de betekenis van Verdrag en Overeenkomst voor de situatie in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba (mede wordt verwezen naar aanwijzing 313, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). Met name kan gedacht worden aan de volgende punten.

2.1. Ten aanzien van de territoriale zee dienen de problematiek en de huidige stand van zaken met betrekking tot de watergebieden van onderscheidenlijk Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba waarvan de begrenzing nog niet is voltooid doordat overeenstemming ter zake met betrokken buurlanden ontbreekt, te worden besproken. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aansluitende zone.

2.2. In de toelichting dient een verwijzing te worden opgenomen naar de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 oktober 1991 inzake de rechtsmacht van de kuststaat ten aanzien van het continentaal plat (Kamerstukken II 1991/92, 22 390, nr. 1), en te worden ingegaan op eventuele recente ontwikkelingen ter zake.

2.3. De regering heeft, zo wordt gesteld, in 1989 voorlopig besloten om een exclusieve economische zone in te stellen; een definitief besluit om hiertoe voor het hele Koninkrijk over te gaan, is genomen in 1992. Daartoe zijn, zo wordt aangegeven, wetsvoorstellen in voorbereiding (memorie van toelichting, paragraaf IV.5). Dergelijke wetsvoorstellen zijn echter nog niet bij de Raad aanhangig gemaakt. In de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 V, nr. 3, blz. 30–31) worden deze evenmin aangekondigd.

De toelichting dient naar het oordeel van de Raad meer duidelijkheid te verschaffen aangaande de voortgang bij het voorbereiden van de wetsvoorstellen, alsmede aangaande het voorziene tijdschema. Overigens dienen aan de regeringsbesluiten van 1989 en 1992 vindplaatsen te worden toegevoegd (aanwijzing 219 Ar).

2.4. Voor ingesloten of half-ingesloten zeeën schrijft het Verdrag voor dat de kuststaten zullen trachten om op een aantal aspecten hun beleid te coördineren (artikel 123). Gelet op de omschrijving van het begrip «half-ingesloten zee» in artikel 122 is denkbaar dat ook de Noordzee onder dit begrip is te vatten. Aannemelijk is weliswaar dat het niveau van samenwerking van de kuststaten aan de Noordzee hoger ligt dan door artikel 123 wordt verlangd, zodat deze bepaling weinig praktische betekenis heeft. Toch zou hier voor de volledigheid op moeten worden ingegaan, indien de regering de mening is toegedaan dat de Noordzee inderdaad als zodanig dient te worden beschouwd.

2.5. Artikel 91 van het Verdrag bepaalt dat er een reële band dient te bestaan tussen een schip en het land waarvan dat schip de nationaliteit bezit en de vlag voert.

In de toelichting dient te worden aangegeven in hoeverre de regelgeving en praktijk in onderscheidenlijk Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba reeds in overeenstemming met deze bepaling is en, voor zover dat niet het

geval is, welke maatregelen zijn getroffen om die overeenstemming tot stand te brengen.

2.6. Het Verdrag verlangt op een aantal punten implementatie in nationale regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in Deel VII van het Verdrag vervatte verplichting bepaalde handelingen op de volle zee strafbaar te stellen en te vervolgen, alsmede voor de in Deel XII vervatte verplichting voor diverse onderwerpen regelgeving tot stand te brengen, gericht op de bescherming van het zeemilieu, en deze regelgeving te handhaven.

In de toelichting dient te worden aangegeven in hoeverre het recht van onderscheidenlijk Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba reeds in dergelijke regelgeving voorziet en, voor zover dat nog niet het geval is, of dergelijke regelgeving reeds in voorbereiding is en op welke termijn deze tot stand zal komen.

2. De memorie van toelichting is op de door de Raad genoemde punten uitgewerkt.

3. Artikel 316, vijfde lid, bepaalt dat de daar genoemde wijzigingen voor alle verdragsstaten in werking treden een jaar na de nederlegging van akten van bekrachtiging of door toetreding door drie vierde van de verdragsstaten. Dit betekent enerzijds dat de Staten-Generaal binding van het Koninkrijk aan die wijzigingen niet kunnen voorkomen door aan de wijzigingen goedkeuring te onthouden, terwijl anderzijds de goedkeuringsprocedure geen volkenrechtelijk effect meer heeft wanneer de wijzigingen door drie vierde van de verdragsstaten zijn bekrachtigd. Daar voor hun inwerkingtreding bekrachtiging van althans drie vierde van de verdragsstaten is vereist, kunnen zij niet worden aangemerkt als besluiten van volkenrechtelijke organisaties, hoewel zij de goedkeuring van de Vergadering en de Raad van de IZA behoeven. Zij kunnen derhalve ingevolge artikel 91 van de Grondwet het Koninkrijk slechts binden na uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring, tenzij bij wet anders is bepaald. Nu bedoelde wijzigingen niet vallen onder een van de andere uitzonderingen van artikel 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen, dient naar het oordeel van de Raad artikel 7, onder a, van die rijkswet te worden toegepast en dient in het wetsvoorstel een bepaling te worden opgenomen dat bedoelde wijzigingen geen goedkeuring behoeven, indien zij door drie vierde van de verdragsstaten zijn bekrachtigd.

3. De door de Raad genoemde categorie verdragswijzigingen zal ingevolge artikel 91 van de Grondwet aan de parlementaire goedkeuring worden onderworpen. De in het Verdrag neergelegde aparte procedure voor de totstandkoming van inwerkingtreding van bedoelde wijzigingen kan er echter toe leiden dat parlementaire goedkeuring op grond van artikel 92 van de Grondwet niet langer vereist hoeft te zijn. In de memorie van toelichting (hoofdstuk IV.17) is dit thans uitgewerkt. Aanvulling van het voorstel van rijkswet is derhalve niet vereist.

Dergelijke procedures worden vaker in verdragen tot oprichting van een internationale organisatie gebruikt, met name in het kader van de Verenigde Naties (bijvoorbeeld UNIDO, IMO, INMARSAT). Zij zijn bedoeld om het functioneren van de organisatie in kwestie niet te laten frustreren doordat enkele leden om puur administratieve redenen een wijziging niet tijdig zouden aanvaarden (bij het vereiste van aanvaarding door alle leden) of doordat meerdere verdragsregimes tegelijk van toepassing zouden zijn (bij inwerkingtreding van een wijziging alleen voor die leden die hebben aanvaard). De consequentie hiervan voor de Nederlandse procedure is immer door het parlement geaccepteerd. Een en ander is in lijn met het advies van de Raad van State d.d. 11 mei 1992 inzake de ITU-verdragen (Kamerstukken II 1991/1992, 22 650 (R 1438), A).

4. Het Verdrag kent negen bijlagen. In de toelichting wordt ingegaan op de vraag welke van deze bijlagen van uitvoerende aard zijn in de zin van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (memorie van toelichting, paragraaf IV.18).

De Overeenkomst heeft één bijlage. Op het karakter van deze laatste bijlage wordt in de toelichting niet ingegaan. Omdat alle materiële bepalingen van de Overeenkomst in deze bijlage zijn opgenomen, is deze bijlage evident niet van

uitvoerende aard, zodat op wijzigingen van deze bijlagen artikel 7, onderdeel f, van de genoemde rijkswet niet van toepassing is.

Volledigheidshalve zou hiervan melding moeten worden gemaakt in de toelichting.

4. Aan de memorie van toelichting is aan hoofdstuk IV.18 een passage toegevoegd.

5. De Derde Zeerechtconferentie heeft op 10 december 1982, gelijktijdig met het Verdrag, een Slotakte aanvaard, waaraan vier resoluties zijn gehecht. Op grond van paragraaf 42 van de Slotakte vormen deze vier resoluties een integraal geheel met het Verdrag. Weliswaar ontbreekt in het Verdrag zelf een bepaling ter zake, toch moet, uitgaande van het beginsel van de onplitsbare wilsverklaring, worden aangenomen dat het bepaalde in de Slotakte geldt. Het Verdrag en de Slotakte zijn immers door dezelfde conferentie aanvaard, zodat het ontbreken van een bepaling in het Verdrag geen beletsel vormt om uit te gaan van het bepaalde in de Slotakte.

In de toelichting wordt over de status van de resoluties slechts opgemerkt dat zij weliswaar geen onderdeel van het Verdrag uitmaken, maar daar toch onlosmakelijk mee verbonden zijn (memorie van toelichting, paragraaf IV.1). Deze stelling behoeft, gelet op het voorgaande, enige nadere verduidelijking.

Tevens moet aan de hand van het voorgaande worden gezien of in artikel 1 van het voorstel van rijkswet niet moet worden aangegeven dat de goedkeuring niet alleen betrekking heeft op het Verdrag en de daarbij behorende bijlagen, maar ook op de genoemde resoluties.

5. Aan de memorie van toelichting is aan hoofdstuk IV.1 een passage toegevoegd. Het voorstel van rijkswet behoeft, naar het voorkomt, geen aanpassing.

6. In de toelichting dient naar het oordeel van de Raad te worden ingegaan op de praktische gevolgen van het feit dat niet alle staten de Overeenkomst voorlopig toepassen. In het bijzonder verdient aandacht dat vijf lid-staten van de Europese Unie (Denemarken, Ierland, Italië, Portugal en Spanje) niet of vooralsnog niet hebben ingestemd met voorlopige toepassing. In de toelichting dient te worden ingegaan op de vraag of dit niet tot problemen leidt, mede gezien het feit dat de Europese Gemeenschap naast de lid-staten partij bij de Overeenkomst zal worden en sommige onderdelen van de Overeenkomst wèl, doch andere niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren.

6. In de memorie van toelichting wordt in hoofdstuk VII aan het door de Raad genoemde punt aandacht besteed.

7. In paragraaf VII van de memorie van toelichting wordt de achtergrond geschetst van de voorlopige toepassing van de Overeenkomst, doch wordt niet ingegaan op de voorwaarden welke artikel 15 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen voor de voorlopige toepassing van verdragen stelt. De Raad acht het, gezien het belang van deze bepaling, wenselijk dat steeds wanneer van voorlopige toepassing sprake is uitdrukkelijk op de daar gestelde voorwaarden wordt ingegaan.

7. Bedoelde passage is in de memorie van toelichting uitgewerkt.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is, voor zover nodig, gevolg gegeven.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
W. Scholten*

Ik moge U mede namens de Minister van Economisch Zaken, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 2 juni 1995, no. W02.94.0769/K, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 2 de woorden «van genoemd Verdrag» wijzigen in: van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 (Trb.1994, 233).
- De op verschillende plaatsen in de toelichting gebruikte uitdrukking «de gebruiken van de zee» vermijden voor zover bedoeld wordt: de exploitatie of het gebruik van de zee.
- In paragraaf I (Samenvatting), tweede alinea, van de toelichting een vindplaats geven bij de daar genoemde verklaring (aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In paragraaf III (Aard van de Conferentie) van de toelichting een vindplaats opnemen bij het zo genoemde Handvest van Economische Rechten en Plichten van staten.
- In paragraaf IV.15 (Regeling van geschillen), vierde alinea («Voor geschillen ... ») van de toelichting het woord «Hof» wijzigen in: Internationale Hof voor het Recht van de Zee).
- In paragraaf VII (Voorlopige toepassing) van de toelichting de slotzin actualiseren.