

## Naar een nieuwe internationale zeerechtconferentie

Herman A. COUSY

Aspirant N.F.W.O.

1. Op het einde van dit jaar gaat een nieuwe internationale zeerechtconferentie te New York van start (1). Het is de bedoeling dat overeenstemming zou bereikt worden over een nieuwe, universeel geldende en omvattende regeling. De grote verscheidenheid en complexiteit van de problemen die er aan bod zullen moeten komen, het uitgesproken belang van een eventuele regeling voor nagenoeg alle landen en volkeren, alsmede de begrijpelijke bekommernis van iedereen om tot een efficiënte en billijke regeling te komen voor de exploitatie van 's werelds 'last resource' (2) wettigen de aandacht van het brede juristenpubliek. Op de vooravond van deze conferentie moge het derhalve nuttig wezen aan de voornaamste gebeurtenissen en de leidende gedachtenstromingen van de aanstaande conferentie een korte bespreking te wijden (3). Na een overzicht van de precedenten en de voorbereidende werkzaamheden zal aandacht besteed worden aan een gamma van onderwerpen die op de conferentie ter sprake komen, en aan de dragende beginselen die nu reeds opduiken uit de voorbereidende werken als pijlers van het nieuwe zeerecht. Tenslotte wordt ingegaan op een paar knelpunten die wellicht slechts moeizaam een oplossing zullen krijgen.

### I. DE VOORGESCHIEDENIS

2. De eerste officiële codificatie van het *internationaal zeerecht* (4) dateert van de Geneefse Conferentie van 1958, waar, zoals bekend, onder de auspiciën van de Verenigde Naties verdragen werden gesloten

(1) Zo werd beslist door de resolutie van de Algemene Vergadering van donderdag 7 december 1972 (A/C.I/L 634).

(2) Cfr. LOFTAS, T., *The Last Resource, Man's Exploitation of the Oceans*, Pelican Books, 1970.

(3) Voor meer bijzonderheden zie o.m. SUY, E., *Naar een herziening van het internationaal zeerecht*, *Internationale Spectator*, 1972, blz. 873-888; LEVY, J. P., *La troisième conférence sur le droit de la mer*, *Annuaire français de droit international*, 1971, blz. 785-832; LEVY, J. P., *L'ordre international et le développement des fonds marins*, *R.G.D.I.P.*, 1971, nr. 2.

(4) Onder 'internationaal zeerecht' wordt hier verstaan: de regelingen van het volkenrecht inzake het statuut van de territoriale zee, de volle zee en het continentaal plateau; cfr. SUY, E., *op. cit.*, blz. 873.

inzake de *territoriale zee* en de *aansluitende zone* (5), inzake de *volle zee* (6), inzake het *continentaal plateau* (7) en inzake de *visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee* (8).

Van meetaf aan moest evenwel blijken dat deze codificatie niet het succes en de stabiliteit zou kennen waarop zij, gezien haar lange en moeizame voorbereiding, normaliter moest kunnen bogen. Vooreerst moest de voorbereiding van de verdragen de medewerking ontberen van een groot aantal staten (9). Dat op de lijst dezer afwezigen vooral landen van de derde wereld figureerden, zou trouwens één der belangrijkste aanleidingen zijn voor een spoedige en volledige herziening van het zeerecht (10). Niet of niet alleen het loutere feit van hun afwezigheid bij het totstandkomen van de verdragen, maar vooral het feit dat door deze verdragen de rechtmatige belangen der ontwikkelingslanden onvoldoende behartigd werden, waren voor velen onder hen evenzoveel redenen om zich niet tot ondertekening of toetreding genoopt te voelen en om op een nieuw, algemener en billijker regime aan te sturen. Om verder aan te stippen redenen is het aantal bekrachtigingen van de verdragen ten andere over het algemeen aan de lage kant gebleven (11). Nu is zulks bijzonder betreurenswaardig omdat juist inzake een verdragsrechtelijk statuut van de zeeën en oceanen enkel een universeel of bijna universeel erkend en aanvaard regime zinvol en operationeel kan zijn.

Ten tweede hadden de Geneefse Verdragen een aantal leemtes opengelaten waarvan de meest notoire ongetwijfeld bestond in de afwezigheid van overeenstemming omtrent de breedte van de territoriale zee (12). De chaotische toestand waartoe deze leemte aanleiding gegeven heeft, is wel bekend (13). Het is eveneens bekend dat op een tweede speciaal daartoe bijeengeroepen zeerechtconferentie (van 12 maart tot 27 april

(5) Getekend op 29 augustus 1958 ; in werking getreden op 10 september 1964 ; door België bekrachtigd bij de wet van 29 juli 1971.

(6) Getekend op 29 augustus 1958 ; in werking getreden op 30 september 1962 ; door België bekrachtigd bij de wet van 29 juli 1971.

(7) Getekend op 29 augustus 1958 ; in werking getreden op 10 juni 1964 ; dit verdrag werd door België niet bekrachtigd. De leemte werd aangevuld door de Belgische wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plateau van België.

(8) Getekend op 29 augustus 1958 ; in werking getreden op 20 maart 1966 ; door België bekrachtigd bij de wet van 29 juli 1971.

(9) Namelijk een derde van de staten die thans lid zijn van de Verenigde Naties ; cfr. SUY, E., *op. cit.*, blz. 874.

(10) Bij de voorbereiding van de conferentie vormden de derde-wereldlanden dan ook een aparte groep in de zgn. 'groep der 77'.

(11) Zie BROWN, *The legal status of hydrospace*, London, 1971.

(12) Tot de vraagstukken die géén oplossing kregen, behoren o.m. dat van de vrijheid van overvlucht boven wateren in een zeestraat en natuurlijk al die vraagstukken die in 1958 nog niet bestonden of nog niet in voldoende mate aan de orde waren, zoals politie, exploitatie van de diepzeebodem enz.

(13) De toestand ziet er op dit ogenblik ongeveer als volgt uit : in drieëndertig landen bedraagt de territoriale zee drie mijl ; in vier landen, vier mijl ; in twaalf landen, zes mijl ; in eenenvijftig landen, twaalf mijl ; in acht landen, tweehonderd mijl.

1960) géén overeenstemming werd bereikt zodat de kwestie van lieverlede aan de verschillende nationale wetgevingen moest overgelaten worden. Door de afwezigheid van de juiste afbakening van de diverse zones kwam begrijpelijkerwijze ook het *nut* van de voor die zones ontworpen regimes voor een groot deel op de helling te staan.

Een derde euvel bestond hierin dat het ontworpen regime werd neergelegd in verschillende aparte verdragsteksten waardoor evenzoveel mogelijkheden ontstonden voor de ondertekende landen om aan één of meerdere van de verdragen een bekrachtiging te onthouden. De daaruit resulterende, onduidelijke en onelegante toestand kan moeilijk bevredigend genoemd worden. Zo bijvoorbeeld werd het verdrag inzake het continentaal plateau niet door België bekrachtigd (14). Symptomatisch bestond ook hier een probleem van afbakening. In artikel 1 van het verdrag wordt het continentaal plateau omschreven als

«de zeebedding en de ondergrond van de onder water gelegen gebieden die aan de kust aansluiten doch buiten de territoriale wateren zijn gelegen, tot een diepte van tweehonderd meter of, daar voorbij, tot waar de diepte van de bovengelegen wateren de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van die gebieden nog mogelijk maakt.»

Het afbakenen van het continentaal plateau d.m.v. een vaag en evolverend criterium van de exploiteerbaarheid ontnam, in afwezigheid van een voorziene procedure tot regeling der geschillen, ook aan dit verdrag véél van zijn nut en betekenis.

3. Vrij spoedig en nauwelijks een decennium na de Geneefse Verdragen van 1958 ontstond een *hernieuwde aandacht* van de internationale gemeenschap voor de problemen van de zee. In de sfeer van de op schokkende wijze ontwaakte ecologische bekommernis tijdens de tweede helft van de zestiger jaren ging de aandacht in eerste instantie naar de problemen van *pollutie van het leefmilieu* en van de *'hydrospace'* in het bijzonder (15). Reeds door de artikelen 24 en 25 van het Geneefse-Verdrag werd aan de staten de verplichting opgelegd regelen vast te stellen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee — door het verspreiden van olie door schepen of pijpleidingen of ten gevolge van de exploitatie of exploratie van de zeebodem of ondergrond of ten gevolge van het storten van radio-actieve afvalstoffen. Teveel aan het initiatief van de staten overlatend, zou deze te vage regeling spoedig

(14) België vaardigde de wet uit van 13 juni 1969, inzake het continentaal plateau. De begrenzing van het continentaal plateau in de Noordzee werd geregeld door middel van bilaterale verdragen.

(15) Let wel: reeds in 1954 werd door een Internationaal verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door olie (Belgisch Staatsblad van 21 juni 1957 en gemendeerd in 1962 en 1969), het verbod opgelegd opzettelijk grote hoeveelheden koolwaterstof in zee te storten. Onder het verdrag is enkel de vlaggestaat bevoegd om eventuele inbreuken te vervolgen, en een verplichting tot schadevergoeding bestaat niet. Houdt eveneens, ofschoon op minder directe wijze, verband met de verontreiniging van het leefmilieu: het Brussels Verdrag van 1962 inzake de aansprakelijkheid van exploitanten van nucleaire schepen.

na haar in werking treden tekort blijken te schieten. Vooral nadat een paar ophefmakende rampgevallen het brede publiek voor de acuutheid van de problematiek hadden gesensibiliseerd, kwamen meerdere verdragen tot stand. Aldus leidde een naar aanleiding van de Torrey Canyon-ramp door de IMCO samengeroepen conferentie tot de aanvaarding op 29 november 1969 van het 'Internationaal Verdrag betreffende maatregelen in volle zee in geval van een ongeval dat verontreiniging *door olie* tot gevolg heeft of kan hebben' (16).

Deze conventie machtigt de oeverstaten in het gebied van de volle zee maatregelen te nemen, nodig voor de bescherming van hun kusten of verwante belangen tegen de pollutie van het zeewater. Het gaat evenwel enkel over die gevallen waar de verontreiniging veroorzaakt wordt door olie. Tevens wordt in deze conventie enkel gehandeld over beteugeling *nà een ongeval*, niet over preventie.

Eveneens vermeld wezen, de 'Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures' van 1969 (objectieve doch beperkte aansprakelijkheid van de scheepseigenaar) en de daarbij aansluitende 'Convention portant création d'un fond international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures' van 1971.

4. Aan het bezwaar van een onvolledige en onvoldoende op *preventie* gerichte regeling werd tegemoetgekomen door twee in de loop van 1972 totstandgekomen verdragen: de Conventie van Oslo 'sur la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectués par les navires et les aéronefs' van 15 februari 1972 (17) en het Londens Verdrag van 29 december 1972 'sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de *déchets*' (18).

Waar het eerste verdrag enkel toepasselijk is op de Noordzee en het Noordelijk gedeelte van de oceaan, heeft het tweede een geografisch ruimer toepassingsgebied. Voor de rest bevatten beide verdragen vrij gelijklopende regimes. Naargelang de graad van gevaarlijkheid worden de afvalstoffen in drie categorieën ingedeeld. Voor bepaalde, telkens in bijlage opgesomde stoffen, bestaat een absoluut verbod van uitstorting (19). Voor een opgesomd aantal andere — mindere toxische — stoffen wordt het storten in zee afhankelijk gesteld van een voorafgaande en specifieke machtiging (20). De dumping van alle andere (niet opgesomde) stoffen en materies wordt afhankelijk gesteld van een voorafgaande algemene toelating.

Zowel de administratie van de af te leveren vergunningen (21) als de

(16) Conventie van 29 november 1969, nog niet in werking getreden. Deze Conventie is bekrachtigd bij wet van 29 juli 1971.

(17) Bekrachtigd door DAHOMEY, NOORWEGEN, PORTUGAL en ZWEDEN.

(18) Op heden nog niet bekrachtigd.

(19) OSLO: artikel 5 + bijlage 1; LONDON: artikel IV,1,a + bijlage 1.

(20) OSLO: artikel 6 + bijlage 2; LONDON: artikel IV,1,b + bijlage 2.

(21) OSLO: artikel 6; LONDON: artikel VI.

beteugeling (22) van de inbreuken op de regelen van de conventies worden overgelaten aan de staten-leden of aan de door hen bevoegd verklaarde nationale overheden (23).

Volledigheidshalve weze hier melding gemaakt van een regionale, voor de Noordzee getroffen regeling, met name het accoord van Bonn van 9 juni 1969 (24). De ondertekenaars verbinden zich tot het uitwisselen van informatie betreffende de nationale organisatie en gevolgde methoden en middelen voor de bestrijding van de olieverontreiniging. Ingeval van ongeluk of aanwezigheid van olievlekken, die een ernstige bedreiging vormen voor de kusten der oeverstaten, wordt een systeem van actieve samenwerking voorzien voor het ontdekken, volgen, en bestrijden ervan. Daartoe wordt het Noordzeegebied in verschillende *sectoren* ingedeeld, waarvan de ondertekenende staten primaire verantwoordelijkheid zullen dragen.

In verband met de problemen van verontreiniging van de zee weze tenslotte melding gemaakt van het feit dat van 8 oktober tot 2 november 1973 te Londen een internationale conferentie wordt georganiseerd door de IMCO. Enerzijds wordt gewerkt aan een protocol bij het Brussels Verdrag van 29 november 1969 dat het geval regelt van zeeverontreiniging door *andere stoffen dan olie*. Anderzijds wordt een uitvoering 'Projet de convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires' voorbereid, waarin een omvattende (op preventie gerichte) regeling wordt ontworpen.

5. De reeds opgesomde tekortkomingen van de Geneefse verdragen (afwezigheid van de derde-wereld-landen, gebrek aan universaliteit en coherentie, aanwezigheid van belangrijke leemtes) vormden evenzovele verwijderde oorzaken van de noodzaak van een spoedige herziening. De directe aanleidingen tot de herziening daarentegen, zijn wellicht gelegen, ten eerste, in de technologische vooruitgang die een exploitatie van de rijkdommen van de diepzeebodem mogelijk maakte of dan toch binnen een niet al té ver afgelegen verschiet bracht, en ten tweede, in de verscherping van de ecologische bekommernis.

Vooral de mogelijkheid om minerale rijkdommen te ontginnen of aan te boren op zéér grote diepten gaande van duizend tot vierduizend vijf-honderd meter (en zelfs meer) (25), en vooral de mogelijkheid van een economische exploitatie ervan zou een spoorslag zijn voor het wereld-

(22) OSLO : artikel 15 ; LONDON : artikel VII.

(23) OSLO : artikel 6 ; LONDON : artikel VI.

(24) 'Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Mer par les hydrocarbures'. In uitvoering hiervan werd op 28 juli 1971 te Parijs een 'Arrangement Technique' getekend.

(25) Observations supplémentaires sur les répercussions économiques possibles de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins dans la zone internationale : Rapport du Secrétaire Général, oorspronkelijk gepubliceerd als *doc. A/AC. 138/78*, thans, *Rapport du Comité, 27me session, blz. 124 e.v.* ; drie methoden : système pneumatique, système hydraulique, système de godets en ligne continue.

geweten om zich over deze problematiek te buigen. De schrikbarende mogelijkheid van een irrationele of overexploitatie van de aldus beschikbaar geworden rijkdommen, de vaststelling dat een dergelijke exploitatie — wegens de hoge technische vereisten — alleen en *uitsluitend enkele kapitaalkrachtige en technisch ontwikkelde landen* zou ten goede komen, de vrees dat het aanboren van deze rijkdommen de voor de *ontwikkelingslanden vitaal belangrijke grondstoffenmarkt* zou in de war sturen, vormden evenzovele redenen om naar een spoedige internationale regeling te streven.

7. Catalyserend in de bewustwording en overgang tot actie, was vooral de oproep welke door de Maltese UNO-ambassadeur in 1967 aan de tweeëntwintigste Algemene Vergadering werd gericht (26). Ambassadeur PARDO, sindsdien 'le père des fonds marins' genoemd, bezwoer de internationale gemeenschap zich te buigen over het probleem van de vreedzame aanwending van de rijkdommen van de zee waarvoor om redenen van technisch-wetenschappelijke, economische, politieke en militaire aard dringend een nieuwe regeling moest ontworpen worden. Het onmiddellijk gevolg van deze oproep was de oprichting in de schoot van de Algemene Vergadering van een commissie, belast met de studie van de vreedzame aanwendingsmogelijkheden van de diepzeebodem (27). Deze commissie, aanvankelijk enkel bedoeld als een commissie van onderzoek, zou geleidelijk uitgebreid worden in omvang en bevoegdheid (28). In de Algemene Vergadering was immers de aandacht voor de problemen van de zee levendig gebleven. In de loop van de vierentwintigste sessie werd door de belangrijke *resolutie 2574 (XXIV)* (29) aan de Secretaris-Generaal opgedragen zich bij de staten-leden te bevragen omtrent de opportuniteit van een nieuwe zeerechtconferentie. Aan de commissie, kortweg '*Comité des Fonds Marins*' genaamd, werd gevraagd een lijst op te stellen van de juridische beginselen die in acht dienden genomen te worden bij de creatie van het nieuwe zeerecht. Tevens bevatte de resolutie de sterk controversiële verklaring strekkende tot bevrozing van alle activiteiten en aanspraken van staten en personen op het gebied van de zee, gelegen buiten de nationale jurisdicties (hierna : de *internationale zee* genoemd) en zulks totdat het nieuwe verdragsregime zou tot standgekomen zijn.

8. Het was in de loop van de vijfentwintigste sessie, op 17 december 1970, dat door de Algemene Vergadering beslissingen werden genomen die van bepalend belang zouden zijn voor de evolutie van het interna-

(26) Toespraak van 1 november 1967, A/C. I/PV 1515 en 1516.

(27) Resolutie 2340 (XXII) van 18 december 1967 houdende de oprichting van een '*Comité spécial chargé d'étudier les utilisations pacifiques du lili des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale*' en bestaande uit vijfendertig leden.

(28) Door de resolutie 2467 (XXIII) van 21 december 1968 werd de commissie uitgebreid tot tweeënveertig leden en omgedoopt tot '*Comité des utilisations pacifiques des fonds marins au-delà des limites de la juridiction nationale*'.

(29) Resolutie 2574 (XXIV) van 15 december 1969.

tionaal zeerecht : de resolutie 2749 (XXV) waarin de algemene beginselen van het nieuwe zeerecht werden vastgelegd en de resolutie 2750 (XXV) waarin besloten werd om, in principe, in de loop van 1973 een internationale conferentie samen te roepen.

Tot de grondbeginselen die door de resolutie 2749 (XXV), betekenisvol 'La Charte des Fonds Marins' genoemd, werden vastgelegd, behoort de bepaling dat

«le fonds des mers et des océans ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale et les ressources de la zone sont le patrimoine commun de l'humanité»

De resolutie herneemt aldus de reeds in 1967 door Ambassadeur PARDO naar voor gebrachte idee dat de rijkdommen van de bodem van de hoge zee de gemene eigendom zijn van de gehele mensheid (30). Een tweede belangrijk grondbeginsel is de pacificatie van de internationale zone zodat

«la zone devra être utilisée à des fins exclusivement pacifiques par tous les Etats, qu'il s'agisse de pays côtiers ou des pays littoral, sans discrimination, conformément au régime internationale à établir» (31).

De voor 1973 geplande conferentie wordt door de resolutie 2750 (XXV) ermede belast

«d'étudier l'établissement d'un régime internationale équitable — y compris une mécanique internationale — applicable à la zone et aux ressources du fonds des mers et des océans, ainsi qu'à leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale ; une définition précise de la zone et une large gamme de questions connexes, en particulier celles relatives au régime de la haute mer, du plateau continental, de la mer territoriale (notamment la question de sa largeur et celle des détroits internationaux) et la zone contiguë, de la pêche et de la conservation des ressources biologiques de la haute mer (notamment la questions des droits préférentiels des Etats riverains), de la protection du milieu marin (y compris notamment la prévention de la pollution) et de la recherche scientifique (32).

Door dezelfde resolutie wordt het 'Comité des Fonds Marins' nog eens uitgebreid (met vierenvertig nieuwe leden) en omgevormd tot een 'Comité préparatoire de la conférence'.

(30) Resolutie 2749 (XXV), §1. Waaruit volgt dat «la zone ne peut, par quelque moyen que ce soit, faire l'objet de l'appropriation par des Etats ou des personnes physiques ou morales et aucun Etat ne peut revendiquer ou exercer la souveraineté ou des droits souverains sur une partie quelconque de celle-ci» (Resolutie 2749, § 2).

Maar bovendien wordt bepaald : «Aucun Etat, aucune personne physique ou morale ne peut revendiquer, exercer ou acquérir sur la zone ou sur ces ressources des droits incompatibles avec le régime internationale à établir et les principes de la présente Déclaration».

(31) Resolutie 2794 (XXV), § 5.

(32) Resolutie 2750 (XXV), § c,2.

## II. DE VOORBEREIDENDE WERKZAAMHEDEN.

9. Het 'Comité des Fonds Marins' (hierna de Commissie genoemd) begon zijn werkzaamheden in zijn nieuwe samenstelling en functie in 1971. Er werd overgegaan tot de oprichting van drie subcommissies (wier samenstelling nagenoeg gelijklopend is met die van de globale commissie).

De eerste subcommissie is belast met het ontwerpen van een regime en een mecanisme (bedoeld wordt een organisme) voor de 'internationale zone', dus voor de zone die gelegen is buiten de territoriale jurisdictie van de oeverstaten.

De tweede subcommissie houdt zich bezig met de herziening van het klassieke, reeds verdragsmatig vastgelegde zeerecht (cfr. de Verdragen van Genève van 1958).

De derde subcommissie tenslotte (33) wordt belast met ecologische problemen (bescherming van het 'zeemilieu') en met de problematiek van het wetenschappelijk onderzoek.

De drie aldus opgerichte commissies hebben in de loop van 1971 en 1972 zekere, ofschoon beperkte resultaten geboekt. Géén van de drie subcommissies is er gedurende die tijd in geslaagd specifieke ontwerp-artikels op te stellen zoals hun opdracht was.

Niettemin kunnen de resultaten van deze voorbereidende werkzaamheden gunstig genoemd worden. Men mag daarbij niet uit het oog verliezen dat o.m. dank zij de hoge representativiteit en de aanwezigheid van vertegenwoordigers op hoog niveau, de beperkingen in de schoot van de diverse subcommissies in feite meer omhelsden dan een loutere voorbereiding zodat kon gezegd worden dat de eigenlijke conferentie reeds een aanvang nam vóór definitief tot haar samenroeping besloten was.

Tot de belangrijkste realisaties van deze twee jaren voorbereiding behoren vooreerst de redactie van (iets wat in de schoot van de tweede subcommissie gebeurde) en het bereiken van een — althans principiële (34) — overeenstemming over een lijst van onderwerpen en vragen die door de zeerechtconferentie zullen moeten behandeld worden. Verder werden in de loop van de besprekingen door de deelnemende landen (of landengroepen) aan de commissie verschillende projecten en ontwerpen van verdrag betreffende sommige deelproblemen ter studie voorgelegd. Tenslotte kwamen op aanvraag van sommige leden (of ledengroepen) door toedoen van het Secretariaat-generaal bepaalde studie tot stand die door

(33) Die nota bene wordt voorgezeten door de Belgische vertegenwoordiger, de heer A. VAN DER ESSEN.

(34) Er wordt uitdrukkelijk gestipuleerd dat de deelnemende landen zich door het goedkeuren van deze lijst in géén enkel opzicht gebonden wensen te zien. Eveneens wordt gespecificeerd dat uit de volgorde waarin de onderwerpen op de lijst voorkomen géén prioriteit van behandeling kan worden afgeleid (Zie *Doc. 138/66 + Corr. 1 en 2*).



hun concrete informatie aanzienlijk kunnen bijdragen tot een meer gefundeerde besluitvorming.

10. De uitgebreide lijst van onderwerpen en vragen betreffende het zeerecht werd door de globale commissie formeel goedgekeurd op 18 augustus 1972. Omdat de lijst een goed idee geeft van de *grote verscheidenheid van onderwerpen* die aan bod moeten komen, worden de hoofdingen van de lijst hierna in vertaling weergegeven (35).

1. Internationaal regime voor de zee- en oceaانبodem buiten de grenzen van de nationale jurisdictie.
2. Territoriale zee.
3. Aansluitende zone.
4. Zeeëngte dienstig voor de internationale scheepvaart.
5. Continentaal plateau.
6. Exclusieve economische zone buiten de territoriale zee.
7. Preferentiële rechten of andere niet-exclusieve jurisdictie van de oeverstaten op de rijkdommen buiten de territoriale zee.
8. Volle zee.
9. Landen zonder zeekust.
10. Rechten en belangen van Staten met ingesloten continentaal plateau (shelf-locked countries), van Staten met een smal plateau of een kust van geringe lengte.
11. Rechten en belangen van Staten met een breed plateau.
12. Bescherming van het zeemilieu.
13. Wetenschappelijk onderzoek.
14. Ontwikkeling en overdracht van technieken.
15. Regionale regelingen.
16. Archipels.
17. Binnenzeeën.
18. Kunstmatige eilanden en installaties.
19. Regime der eilanden.
20. Aansprakelijkheid ingeval van schade, veroorzaakt door het gebruik van het zeemilieu.
21. Beslechting van geschillen.
22. Vreedzame aanwending van het oceaangebied; vredezones en veiligheidszones.
23. Archeologische en historische schatten van de zee- en oceaانبodems gelegen buiten de nationale jurisdictie.
24. Uitzendingen vanop de volle zee.
25. Maatregelen tot verzekering van een universele toetreding van de Staten tot de multilaterale conventies betreffende het zeerecht.

(35) De onderverdelingen worden wegens plaatsgebrek weggelaten. Men vindt ze in de UNO-documenten t.a.p. of — voor wie daar gemakkelijker de hand op kan leggen — in bijlage bij het geciteerde artikel van LEVY, J. P., in *Annuaire français de droit international, 1971, blz. 830-832.*

11. Naast deze lijst van te behandelen vraagpunten werden door de verschillende deelnemende landen of landengroepen ontwerpen voorgesteld betreffende bepaalde deelonderwerpen. Het zijn en blijven uiteraard regionale of puur nationale voorstellen waarover weinig of géén overeenstemming bestaat. Toch duiden zij de richting aan waarin gedacht wordt en daarom worden sommige ervan, wegens hun inhoudelijk belang of wegens het gezag van de auteur(s) ervan hieronder nader toegelicht.

a. U.R.S.S.-voortontwerp over de vreedzame aanwending van de diepzeebodem (36).

Het ontwerp bevat, naast enkele beginselverklaringen waarin de principes van de resoluties 2749 en 2750 herhaald worden, hoofdzakelijk de oprichting van een organisme, dat de belangen van de internationale gemeenschap moet behartigen in het gebied van de volle zee dat gelegen is buiten het continentaal plateau. Het organisme waarvan de samenstelling en interne organisatie nauwkeurig worden beschreven, krijgt in het ontwerp hoofdzakelijk een rol van *adviserende* en *coördinerende* aard toegewezen. Het project is evenwel op merkwaardige wijze *zéér gereserveerd* telkens het om controversiële punten gaat. Deze worden met een laconieke titel aangeduid zonder dat daaromtrent een standpunt wordt ingenomen; artikel 3: probleem van de begrenzing; artikel 9: probleem van de exploitatievergunning; artikel 14: probleem van de verdeling der opbrengsten. Aldus leert dit project, alles samen genomen, ons bitter weinig bij (37).

b. U.S.A.-ontwerp over de internationale zone (38).

Het project voorziet in de afbakening van een 'internationale zone'. Voor de exploitatie van de minerale rijkdommen ervan is een *vergunning* vereist van een internationaal organisme, dat de opbrengsten aanwendt *ten behoeve van de gehele mensheid*. Bij de exploitatie van de biologische rijkdommen moet enkel rekening gehouden worden met de instandhouding van de voorraden.

c. U.S.A.-ontwerp betreffende de breedte van de territoriale zee, betreffende de zee ngten en de visserij (39).

Er wordt voorgesteld een maximum van twaalf mijl vast te stellen voor de territoriale zee. Het meten gebeurt overeenkomstig de methoden, vastgesteld in het Geneefs Verdrag van 1958.

In een eerste versie van het ontwerp wordt de exploitatie van de biologische rijkdommen onderworpen aan de reglementering van internationale organismen. In een herziene versie wordt de oeverstaat bevoegd om de

(36) A/AC. 138/43.

(37) Over de Sowjethouding t.a.v. problemen van maritiem recht, vindt men meer in BUTLER, W. E., *The Soviet Union and the Law of the Sea*, The John Hopkins Press, Baltimore and London, 1971.

(38) A/AC. 138/25.

(39) A/AC. 138/Sc. II/L.4 en Corr. I.

exploitatie te regelen van de biologische rijkdommen die zich bevinden voor zijn kust en zulks tot aan de grenzen van hun migratiezone.

d. Het Maltese ontwerp van verdrag over de zeeruimte (40) onderscheidt zich vooreerst hierin van de andere in zover het een alomvattende regeling voor de algemeenheid van de problemen bevat. Het tweehonderd en vijf artikels tellende project bepaalt dat een deel van de volle zee van *maximum tweehonderd mijl* aan de jurisdictie van de oeverstaat wordt onderworpen voor wat de exploitatie der biologische en niet-biologische rijkdommen betreft. De opbrengsten van de zone komen slechts voor een *gedeelte* toe aan de *oeverstaat*, gedeelte dat *kleiner* wordt naarmate verder van de kust verwijderd. Buiten deze 'espace marin national' ligt dan een 'espace marin international' dat ten behoeve van de gehele mensheid beheerd wordt door een op te richten supranationaal organisme met rechtspersoonlijkheid.

e. Een voorbeeld van regionaal voorstel, is de zgn. Declaratie van Santo Domingo, uitgevaardigd door een vergadering der landen van de Caraïbische Zee (41) op 7 juli 1972. Het voorstel schetst enkel in grove lijnen het conceptueel kader waarbinnen verdere afspraken dienen genomen te worden. Het project kenmerkt zich doordat het voorziet in *een indeling van de zeeruimte in vier zones*.

Naast de *territoriale zee*, waarvan de breedte moet vastgesteld worden door een speciaal daartoe samen te roepen conferentie, doch in afwachting maximaal twaalf mijl mag bedragen, is er sprake van de *matrimoniale zee*: een zone nl. aansluitend bij de territoriale zee waarbinnen de oeverstaat soevereiniteitsrechten heeft op de *natuurlijke opbrengsten* van de wateren, de *zeebedding* en *ondergrond*, alsmede de *verantwoordelijkheid voor het wetenschappelijk onderzoek*. Het *continentaal plateau* vormt een derde zone. Ook hier nog heeft de oeverstaat *bepaalde soevereine* rechten op de opbrengsten van de natuurlijke rijkdommen. En tenslotte is er de *hoge zee* waarvan de rijkdommen toebehoren aan de gehele mensheid en waarvoor een *internationaal organisme* moet worden opgericht.

f. Vermeld weze tenslotte de conclusies van het algemeen verslag van het regionaal seminarie van de Afrikaanse staten betreffende het zeerecht gehouden te Yaoundé van 20 tot 30 juni 1972.

In het verslag wordt gesteld dat de Afrikaanse staten het recht hebben om zelf de grenzen vast te stellen van hun soevereiniteit. Verder wordt bepaald dat de territoriale zee maximaal twaalf mijl mag bedragen. Bij de territoriale zee sluit volgens het rapport een '*economische zone*' aan (die maximaal gelijk mag zijn aan de breedte van het continentaal plateau). In deze zone heeft de oeverstaat exclusieve juridische voordelen in bepaalde aangelegenheden, zoals de exploitatie van de biolo-

(40) A/AC. 138/53.

(41) A/AC. 138/80.

gische rijkdommen. Voor de zone die buiten ligt, moet een internationaal organisme op democratische wijze worden samengesteld.

12. Naast deze ontwerpen van eerder algemene draagwijdte, werden door de diverse nationale delegaties ook vele voorstellen geformuleerd m.b.t. specifieke aangelegenheden. Hieronder worden enkele ervan m.b.t. de visserijproblematiek kort aangehaald. Uit de grote verscheidenheid van standpunten moge blijken hoe weinig overeenstemming kon bereikt worden en dus, hoever men, in deze zoals in zovele andere aangelegenheden, nog van een definitief verdragsontwerp verwijderd is. Een *voorstel van Kenya* (42) strekt ertoe aan de oeverstaat de exclusieve juridische en soevereine rechten toe te kennen in een zone die tweehonderd mijl breed is (de zgn. 'zone économique exclusive').

Het *U.R.S.S.-voorstel* (43) beklemtoont de vrijheid van de hoge zee onder voorbehoud van bepaalde preferentiële rechten die aan de ontwikkelingslanden zouden toegekend worden in een zone die paalt aan de territoriale zee.

Een 'functionele approach' wordt eveneens aangetroffen in een *Canadese werkdocument* (44), dat aan de oeverstaat exclusieve jurisdictie wil geven m.b.t. bepaalde aangelegenheden zoals bijvoorbeeld de visserij.

Het *voorstel van de Verenigde Staten* (45) steunt op de indeling van de vissen in soorten. De oeverstaat reglementeert de exploitatie van de vissoorten die zich aan zijn kusten bevinden en hij heeft hierop preferentiële rechten, o.m. het recht om zich alle vangsten voor te behouden binnen de grenzen van zijn mogelijkheden.

In het *Maltese verdragsontwerp* (46) tenslotte, worden aan de oeverstaat exclusieve rechten toegekend op de biologische rijkdommen binnen een zone van tweehonderd mijl.

13. Als puntje bij paaltje komt, betekenen al deze realisaties die in de loop van 1971 en 1972 plaatsgrepen niet zoveel wanneer men bedenkt dat over heel wat essentiële punten géén overeenstemming werd bereikt. Het mag dan ook als een enigszins gedurfde stap voorkomen dat door de Algemene Vergadering tijdens zijn 27ste sessie de beslissing werd genomen om de zeerechtconferentie — zoals gepland — in 1973 nog samen te roepen (47). In een resolutie van 7 december 1972 wordt de Secretaris-generaal belast de conferentie tegen het einde van 1973 samen te roepen. Een eerste sessie, die zich uitsluitend met interne organisatie en procedureproblemen zou bezighouden, zou plaatsgrijpen in New York. Met de eigenlijke problemen ten gronde wordt slechts een

(42) *Projet d'articles relatifs au concept d'une zone économique exclusive présenté par le Kenya, A/AC. 138/S.C.II/L.10.*

(43) *Projet d'articles relatifs à la pêche présenté par l'U.R.S.S. A/AC. 138/S.C.II/L.10.*

(44) *Document de travail sur la question des ressources biologiques de la mer présenté par le Canada, A/AC. 138/S.C.II/L.8.*

(45) *A/AC. 138/S.C.II/L.9.*

(46) Zie voetnoot 40.

(47) Resolutie van 7 december 1972; *Document A/C.II/L.634.*

aanvang gemaakt in de tweede sessie van de conferentie die in de lente van 1974 zou plaatsgrijpen in de Chileense hoofdstad Santiago (48). Opdat de conferentie nuttig werk zou kunnen leveren, moest dus nog héél wat werk verzet worden in de schoot van de commissie in de loop van 1973. In de loop van de lentesessie (49) die in maart te New York plaatsgreep, werd evenwel nog géén overeenstemming bereikt over definitieve ontwerpen.

In de eerste subcommissie werden twee 'Working Parties' opgericht; de eerste om zich toe te spitsen op het regime, een tweede om zich meer speciaal bezig te houden met het mecanisme (organisme) dat moet worden opgericht. Door de eerste Working Party werd een tableau van alternatieve voorstellen opgesteld.

In de derde subcommissie werd vooruitgang gemaakt met het opstellen van een aantal algemene principes i.v.m. de bescherming van het zee-milieu. Voor het probleem van het wetenschappelijk onderzoek (en de uitwisseling van de resultaten ervan) werd eveneens een Working Party ingericht die een vergelijkende tabel van alternatieven moest opstellen. Het minst gevorderd was ongetwijfeld de tweede subcommissie. De tweede subcommissie is deze die zich bezighoudt met de *herziening van het klassieke zeerecht*. Het herzien van de delicate overeenstemming die hierover werd bereikt, is stellig moeilijk. Wel grepen, naar verluidt, contacten plaats tussen de verschillende landen in kleine groepen op *regionale basis* o.m. in het kader van de E.E.G.

### III. VERWORVENHEDEN EN KNELPUNTEN.

14. Uit de voorbereidende werkzaamheden zijn nu reeds enkele van de grote lijnen en algemene leidende beginselen van de aanstaande conferentie te voorschijn getreden. Tot deze krachtlijnen behoren o.m. de idee dat moet gestreefd worden naar een globale, alomvattende (ofschoon niet noodzakelijk gedetailleerde) regeling van alle (noodzakelijkerwijze samenhangende) problemen van de zee.

Ten tweede ligt het duidelijk in de bedoeling om aan de te ontwerpen regeling een universeel karakter te geven. Daarbij wordt de mogelijkheid van regionalisatie helemaal niet uitgesloten; integendeel wordt de aparte regeling van sommige, wegens bijzondere geografische, economische of ecologische configuratie regionale problemen eerder aangemoedigd. Uit de voorbereidende werkzaamheden is immers ten overvloede gebleken dat bijna uitsluitend in regionaal beperkte groepen eensgezindheid kon worden bereikt. Zulks bleek reeds uit de Declaratie

(48) Ook Oostenrijk had de conferentie formeel uitgenodigd om Wenen tot haar zetel te maken.

(49) Over het verloop van de zomersessie te Genève bezat schrijver dezes nog geen informatie.

van Santo Domingo, het rapport van Yaoundé enz. Deze tendens werd trouwens in 1973 nog beklemd.

Meer inhoudelijk gezien, zijn thans reeds *enkele algemene ideeën* naar voor getreden. Het ziet ernaar uit dat men zal komen tot een *indeling in drie zones* met tussen de territoriale zee (volledige soevereiniteit van de oeverstaat) en de internationale zone (gemene eigendom van de mensheid) een *tussenzone* (met patrimoniale, zone économique exclusive) waarop de oeverstaat *gedeeltelijk soevereiniteit* uitoefent. Deze idee van gedeeltelijke soevereiniteit en *functionele jurisdictie* vormt ook een verworvenheid van deze conferentie.

Met betrekking tot de breedte van de territoriale zee, ziet het er wel naar uit dat het *twaalf mijl-voorstel* het kan halen. Er werd gesuggereerd dat de mogelijke overeenstemming van de grootmachten over deze breedte wellicht zijn oorsprong vindt in redenen die *vreemd zijn aan een eigenlijke zeerechtproblematiek* (50). Door de aanvaarding van deze breedte zullen wel talrijke zeeëngten, die vroeger tot de volle zee behoorden, binnen de territoriale zee van één of andere staat komen te liggen. Het begrip van de *'onschuldige doorvaart'* zal daardoor nog meer belang krijgen dan voorheen, zodat het best voor een redefinitie in aanmerking kan komen.

Wat de eigenlijke internationale zone betreft, treden volgende tendensen op de voorgrond : *pacificatie, gemene eigendom van de mensheid, institutionalisatie* (oprichting van organismen) en tenslotte, ofschoon dit laatste minder zeker is, de nood aan *bevoorrechte behandeling van de ontwikkelingslanden*. Merkwaardig is hoe het regime van de volle zee aldus evolueerde van een *'res nullius'* tot een *'res communis omnium'*. In plaats van de aloude vrijheid van concurrentie-idee treedt thans meer de idee van de samenwerking op de voorgrond. De rijkdommen van de oceanen worden als een *'common heritage of mankind'* geacht aan allen gemeenschappelijk toe te behoren, zodat ieder recht heeft op zijn *'fair'* deel.

15. Talrijker dan de weinige verworven principes zijn de problemen waarover nog géén overeenstemming werd bereikt en die op de komende conferentie de hete hangijzers zullen vormen.

Daartoe behoort in eerste instantie, weer eens en nog steeds, het probleem der *afbakening van de diverse zones*. Niet enkel de afbakening van de territoriale zee, maar ook de juiste omschrijving van begrippen als continentaal plateau, internationale zone zijn van primordiaal belang bij het vaststellen van een regime voor deze zones.

Een tweede probleem wordt ongetwijfeld het vaststellen van een *verdeelsleutel van de eventuele opbrengsten*. Uit een studie van de Secre-

(50) Namelijk in een akkoord over de denuclearisatie van de zeebodem.

taris-generaal (51) is gebleken dat een eventuele ontginning van de minerale rijkdommen van de diepzeebodem een ernstige verstoring kan teweegbrengen van de *grondstoffen- en ertsenmarkten* (koper, nikkel, zink). Het zou wel eens kunnen dat alle opbrengsten zullen moeten aangewend worden om de bestaande producenten van deze grondstoffen schadeloos te stellen — althans gedurende een overgangperiode — voor de verliezen geleden door oorzaak van het aanboren van de rijkdommen van de zeebodem- en ondergrond.

Weer andere knelpunten vormen de *bevoegdheid* van het op te richten internationaal organisme, de vraag hoe de *vertegenwoordiging* erin zal geschieden, de vraag ook of aan het organisme een *supranationaal* karakter zal gegeven worden.

Talrijk zijn de verdere problemen: regime der zeestraten en eilanden, uitwisseling van know-how en resultaten van wetenschappelijk onderzoek, behandeling van de landen zonder kust of landen met een ingesloten continentaal plateau enz. Er blijft m.a.w. méér dan genoeg stof over om de aanstaande conferentie boeiend te maken en om de resultaten ervan met een mengsel van gespannen verwachting en enig scepticisme tegemoet te zien.

(51) *Résumé du rapport du Secrétaire-Général intitulé : «Répercussions possibles sur les marchés mondiaux de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins dans la zone située au-delà des limites de la juridiction nationale».*  
Doc. A/AC.138/36 + Doc. A/AC.138/73.