

# Mare liberum

## Vierhonderd jaar later

**De vrije handel op zee, geformuleerd door Hugo de Groot in *Mare liberum* (1609), was eeuwenlang het heersende principe. Nu, vierhonderd jaar later, lijkt het zinvoller dan ooit om in te gaan op enkele achtergronden van en ontwikkelingen in het internationale recht van de zee. Want wat is de weerslag daarvan op het Koninkrijk der Nederlanden, zowel op de Noordzee als in het Caribisch gebied?**

**In de twintigste eeuw zijn de belangen van kuststaten gaan prevaleren boven de belangen van zeevarende naties. In het spanningsveld tussen *mare liberum* en *mare clausum* moeten regels en uitzonderingen daarop zorgen voor een *modus vivendi*. Voor Defensie, in het bijzonder de marine, zijn de militaire implicaties van die *modus vivendi* belangrijk.**

Mr. drs. H.J.M. Saltzmann\*

**D**e ontsnapping van de Nederlandse humanist en staatsman Hugo de Groot in een boekenkist uit slot Loevestein vormt één van de bekendste verhalen uit onze vaderlandse geschiedenis. Maar de aanleiding tot De Groots gevangenneming en veroordeling is veel minder bekend, evenals de betekenis die hij heeft gehad voor de geschiedenis van wetenschap en cultuur. Hugo de Groot (Grotius voor zijn geleerde vrienden), een uit Delft afkomstige regentzoon, onderscheidde zich al in zijn jonge jaren als een wonder van geleerdheid: hij schreef moeiteloos proza en poëzie in het Latijn en Grieks, werkte aan een geschiedenis van de Opstand tegen Spanje en maakte ook nog naam met rechtskundige studies over onder meer het zee- en oorlogsrecht. Daarnaast had hij uitgesproken ideeën over de inrichting van de staat en de verhouding tussen kerk en staat, die hij in geleerde verhandelingen nader toelichtte. Al snel werd Grotius een steun en toeverlaat van landsadvocaat Johan van Oldenbarnevelt, wiens beleid vooral gericht was op de behartiging van de belangen van de

Hollandse regentenstand. Oldenbarnevelt wilde de calvinistische predikanten dwingen tot een samengaan met een minder strenge geloofsrichting, het arminianisme of remonstrantisme, maar met deze politiek riep hij zoveel verzet op dat zich onder leiding van stadhouder Maurits een sterke coalitie vormde die in de zomer van 1618 een einde maakte aan het bewind van de rekkelijken. Tijdens een omstreden proces kreeg Grotius een levenslange gevangenisstraf opgelegd, maar in 1621 ontsnapte hij op vindingrijke wijze in een boekenkist.

Na zijn ontsnapping vestigde Grotius zich in Parijs. Hoewel zijn Hollandse carrière voorgoed gebroken was, bleef zijn ster in de geleerde wereld rijzen. Wijdvermaard werd de geleerde balling om zijn *De iure belli ac pacis*, een standaardwerk over het oorlogsrecht, dat hij opdroeg aan Lodewijk XIII, koning van Frankrijk. Tot een herstel van de betrekkingen met het vaderland Holland kwam het niet meer. In de zomer van 1634 trad Grotius in dienst van het koninkrijk Zweden, een protestantse macht, die in de Europese politiek een belangrijke rol vervulde. Van 1635 tot 1645 zou Grotius als

\* De auteur is volkenrechtjurist en econoom, werkzaam bij de Defensie Materieel Organisatie. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

ambassadeur van Zweden in Parijs verblijven. In deze periode verlegde hij zijn aandacht gaandeweg naar de theologie en de geschiedenis van de kerk; hij werd een bevlogen voorstander van de eenheid van de christelijke kerken en schreef om dit doel te verwezenlijken vele studies, die vooral van calvinistische zijde scherpe kritiek opriepen. Grotius overleed op 28 augustus 1645 in Rostock, op terugreis van een kort verblijf in Zweden.

## Protectionisme versus vrije handel

### Iberische claims

Het principe van de vrije handel op zee dat Hugo de Groot formuleerde was in 1609 een noviteit. In 1455 schreef paus Nicolaas V de *Romanus Pontifex*, waarmee Portugal de bevoegdheid verwierf om andere Europese mogendheden te weren uit de wateren die Portugese ontdekkingsreizigers verkend hadden.<sup>1</sup> Paus Alexander VI bepaalde na de ontdekking van Amerika in de *Inter caetera* (1493) dat alles ten westen van een bepaalde lijn (480 kilometer van de archipel Kaapverdië) toebehoorde aan Castilië, en alles ten oosten daarvan aan Portugal.<sup>2</sup> In het verdrag van Tordesillas (1494) stemde Castilië ermee in deze lijn naar het westen te verleggen (1770 kilometer van Kaapverdië). Hierdoor werd het later ontdekte Brazilië Portugees bezit.<sup>3</sup>

Deze demarcatielijn zorgde er ook voor dat de zeeën verdeeld werden tussen de Portugezen en de Castilianen (het principe van *mare clausum*). Verschillende andere Europese landen (de Nederlanden, Frankrijk en Engeland) verwierpen deze aanspraken later resoluut. Koning Frans I van Frankrijk merkte eens schamper op dat hij nooit de clausule in het testament van Adam had gezien, waarin zijn land zou zijn uitgesloten van alle rechten op delen van de Nieuwe Wereld.

In het verdrag van Tordesillas was de wereld verdeeld in een Castiliaans en een Portugees deel. Nadat Ferdinand Magellaan echter om de wereld was gevaren en een westelijke zeeroute naar de Molukken had gevonden, leverde dit problemen op. In de Atlantische Oceaan was de



Hugo de Groot

grens wel ongeveer duidelijk, maar waar deze in de Grote Oceaan lag was volledig onbekend. Dit was van belang omdat afhankelijk van de ligging van de grens zowel Castilië als Portugal aanspraak konden maken op de Specerijen-eilanden, zoals de Molukken bekend stonden. Gedurende enkele jaren bestreden Castiliaanse en Portugese kapiteins elkaar deze buit, tot het verdrag van Zaragoza in 1529 de kwestie regelde. De lijn van het verdrag van Tordesillas werd doorgetrokken door de Grote Oceaan ten oosten van de Molukken, die daarom Portugees werden. In ruil kreeg Castilië een geldelijke vergoeding. Overigens werd het verdrag van Zaragoza later geschonden door de Spaanse kolonisatie van de Filippijnen.

- 1 De originele Latijnse tekst en de Engelse vertaling zijn gepubliceerd in *European Treaties bearing on the History of the United States and its Dependencies to 1648* van Frances Gardiner Davenport (red.) (Washington, D.C., Carnegie Institution of Washington, 1917) resp. blz. 13-20 en 20-26. Zie ook <http://www.nativeweb.org/pages/legal/indig-romanus-pontifex.html>.
- 2 Ibid., resp. blz. 72-75 en 75-78. Zie ook <http://www.nativeweb.org/pages/legal/indig-inter-caetera.html>.
- 3 Het verdrag werd op 2 juli 1494 door Castilië en op 5 september 1494 door Portugal geratificeerd.

### Mare liberum

Toen de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden als nieuwe zeemacht opkwam, wilden de Nederlanders ook delen in de lucratieve handel, vooral de specerijenhandel met Indië. In 1603 werd een Portugees schip, de *Santa Catarina*, bij de Straat van Malakka geënterd en in beslag genomen door admiraal Jacob van Heemskerck. Deze actie was zelfs in Nederland controversieel, maar de enorme buit bleek miljoenen waard en deed naar meer verlangen.<sup>4</sup> De in 1602 opgerichte Vereenigde Oostindische Compagnie deed daarom een verzoek aan Hugo de Groot om een verhandeling te schrijven waarmee de inbeslagname gerechtvaardigd kon worden.

Hij stelde in deze verhandeling, *Mare liberum*, dat de Portugezen niet het alleenrecht hadden op de specerijenhandel met Indië, maar dat ook de Nederlanders handel met Indië mochten drijven. De Groot stelde dat de zee en de lucht vrij waren omdat geen enkel land ze zich kon toeëigenen (*occupatio*) en ze daarom ook niet onder de soevereiniteit van een bepaalde staat konden worden gebracht. Ook stelde hij dat het een algemeen goed was om de zeeën vrij voor iedereen te houden; het was voor alle naties een nadeel als de zeeën eigendom van bepaalde landen waren.<sup>5</sup>

*Mare liberum* was ook bedoeld om de onderhandelingspositie met Spanje te versterken. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden onderhandelde destijds met Spanje over het

Twaalfjarig Bestand tijdens de Tachtigjarige Oorlog. Spanje claimde hierbij het alleenrecht op handel in West- en Oost-Indië en de geplande West-Indische Compagnie (WIC) mocht niet tot stand komen. De verhandeling van Hugo de Groot was bedoeld om deze claims te weerleggen. Bij het vredesoverleg in Antwerpen (1609) werd besloten de strijd tijdelijk te staken. De Republiek ontdeed het bestand door onder vreemde vlag handel te drijven met Zuid-Amerika. In 1621 werden de vijandelijkheden hervat. De oprichting van de WIC vond dan ook dat jaar plaats.<sup>6</sup> De publicatie van *Mare liberum*, in maart 1609, kwam te laat om nog van grote invloed te kunnen zijn op de onderhandelingen over de wapenstilstand en het handelsgeschil. Het belang lag vooral in de volgende kwestie.

### Mare clausum

Bij de verschijning van *Mare liberum* wonden Engelse rechtsgeleerden als William Welwod en John Selden zich op en publiceerden weerleggingen van De Groots stellingen.<sup>7</sup> Welwod zag het *Mare liberum* van Hugo de Groot vooral als een poging om de grootschalige Nederlandse haringvisserij langs de kust van Schotland goed te praten. Volgens Welwod was dit de oorzaak dat de Schotse visserij langs de eigen oostkust geheel was ingestort. Hugo de Groot pareerde de kritiek in *Defensio capituli quinti Maris liberi oppugnati a Gulielmo Welwodo* (Verdediging van de vijf vrije oceanen, aangevallen door Willliam Welwod). In deze onvoltooide verhandeling klaagde Hugo de Groot dat Welwod hem verkeerd begrepen had.

*Mare liberum* was volgens hem niet bedoeld als argument dat alle zeeën vrij zouden moeten zijn om in te vissen, maar was er voornamelijk op gericht om Nederland toegang te geven tot de handel met Oost-Indië, dat tot die tijd was voorbehouden aan Portugal.

Rechtsgeleerde John Selden volgde in 1635 met zijn *Mare clausum* waarin hij voor de Engelsen het alleenrecht op de handel en visserij in de zeeën rond de Britse Eilanden opeiste. Selden schreef het werk zo'n zestien jaar eerder, maar koning Jacobus I van Engeland verbood publicatie om politieke redenen. In 1637 werd de HMS *Sovereign of the Seas* te water gelaten; de naam van dit oorlogsschip onderstreepte de claim

4 De Admiraliteit van Amsterdam confisqueerde de *Santa Catarina* op 4 september 1604.

5 *Mare liberum* werd in 1609 uitgegeven in Leiden door Elzevier. Pas veel later bleek het eigenlijk een los hoofdstuk te zijn van de verhandeling *De Indis* (over Indië). Deze verhandeling, geschreven in de periode 1604-1606, werd nooit uitgegeven. Het manuscript verdween en werd, nadat het in 1864 teruggevonden was, pas in 1868 gepubliceerd onder de titel *De iure praedae commentarius* (over het buitrecht).

6 De eerste WIC (1621-1674) was een geducht wapen in handen van de Staten-Generaal in de strijd tegen de Spanjaarden en de Portugezen. Nederland bezette tussen 1630 en 1640 Curaçao, Bonaire, Aruba, Sint-Maarten, Sint-Eustatius en Saba. De tweede WIC (1674-1791) concentreerde zich op het behoud van de voortgang van de handel en scheepvaart.

7 William Welwod, van origine Schot, schreef de eerste verhandeling over het recht van de zee in de Engelse taal, *The Sea Law of Scotland*, uitgegeven in 1590. In Engeland herschreef hij dat werk tot een nieuwe verhandeling, *An Abridgement of All Sea-Laws* (1613), dat ook een hoofdstuk bevatte waarin hij tegen het *Mare liberum* van Hugo de Groot argumenteerde. Dit hoofdstuk, *'Of the Community and Propriety of the Seas'*, werd later uitgebreid tot een volledig werk onder de naam *De dominio maris* (1615).

van de Engelse vorst op de zeggenschap over de zeeën. Sinds de achttiende eeuw ontwikkelde zich de regel dat het gebied van een staat zich nog drie zeemijlen in zee uitstrekt, de afstand van een kanonschot. Deze kanonschotregel was het geesteskind van Cornelis van Bijnkershoek, die het beschreef in zijn *De dominio maris dissertatio* (1702).

## Mare liberum in hedendaagse context

Het *mare liberum* bleef eeuwenlang het heersende principe van de internationale handel op zee. Nog in 1918, na de Eerste Wereldoorlog, herbevestigde de Amerikaanse president Woodrow Wilson in zijn Veertien Punten de absolute vrijheid van scheepvaart op zee, buiten de territoriale wateren, zowel in vredes- als in oorlogstijd (*absolute freedom of navigation upon the seas*).<sup>8</sup> In de loop van de twintigste eeuw wilden veel landen deze grenzen verleggen vanwege natuurlijke hulpbronnen, visgronden en om milieubescherming te kunnen uitoefenen op zee. Tijdens de codificatieconferentie van de Volkenbond in Den Haag in 1930 werd geen overeenstemming bereikt. Verschillende landen begonnen eenzijdig hun soevereine rechten op de zee uit te breiden. Als antwoord daarop organiseerde de Verenigde Naties een aantal conferenties,<sup>9</sup> resulterend in het VN-Zeerechtverdrag van 1982 waarmee (onder meer) de breedte van de territoriale wateren op 12 zeemijlen gesteld werd.

### Vier zeerechtverdragen

Na voorbereidend werk door de *International Law Commission*<sup>10</sup> werd begin 1958 in Genève de eerste VN-Zeerechtconferentie (UNCLOS I) gehouden. De conferentie moest niet slechts de juridische, maar ook de technische, biologische, economische en politieke aspecten in haar overwegingen betrekken. Omdat de destijds heersende volkenrechtelijke beginselen rond het zeerecht in de loop der eeuwen ontwikkeld waren door zeevarende landen – die voor een goed deel ook koloniale mogendheden waren – koesterden vele jonge staten wantrouwen ten aanzien van de in 1958 ondernomen codificatiepoging. De staten met een maritieme traditie beschouwden de vrijheid van de zee als

moeizaam bevochten en gevestigd volkenrecht, terwijl de jonggevoormde staten deze zelfde vrijheid veelal zagen als een recht dat vreemdelingen toestaat om tot dicht onder hun kusten de zee zonder enige compensatie van zijn natuurlijke rijkdommen te beroven.

De jonge staten beschouwden een poging voor een collectieve regeling van de breedte van de territoriale zee als een beknotting van hun soevereiniteit. In tegenstelling tot de traditionele opvatting omtrent de vrijheid van de zee, waarin het gemeenschappelijk belang van de zee als weg voor het wereldverkeer een centrale plaats inneemt, zag de conferentie zich door boven-



De Algemene Vergadering van de VN bijeen voor de eerste Zeerechtconferentie in 1958

genoemde omstandigheden geroept veeleer het belang van de kuststaat als uitgangspunt te nemen. Bij de uiteenlopende belangen op economisch gebied stond in het bijzonder de visserij centraal. Al de op de conferentie werk-

8 [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President\\_Wilson%27s\\_Fourteen\\_Points](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson%27s_Fourteen_Points).

9 De *United Nations Conference on the Law of the Sea* (UNCLOS I) is driemaal gehouden: in 1958, in 1960 en van 1973 tot 1982.

10 In het bijzonder door de Nederlandse rechtsgeleerde J.P.A. François (rapporteur van de ILC). Zie ook VN- document A/3159 (IX).



zame krachten en belangen dienden met elkaar te worden verzoend.<sup>11</sup>

De eerste VN-Zeerechtconferentie resulteerde op 29 april 1958 in Genève in vier zeerechtverdragen over:

- de territoriale zee en de aansluitende zone;
- de volle zee;
- de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee;
- het continentale plat.

Nederland heeft deze vier zeerechtverdragen medio 1965 parlementair goedgekeurd en begin 1966 geratificeerd.<sup>12</sup>

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog eiste een groot aantal kuststaten bij eenzijdige maatregel een bredere strook van de zee voor zich op. In 1958 kwam tijdens UNCLOS I weliswaar het Verdrag van Genève inzake de territoriale zee en de aansluitende zone tot stand, maar het bleek niet mogelijk de breedte van de territoriale zee in dit verdrag vast te leggen. Ook tijdens de tweede VN-Zeerechtconferentie (UNCLOS II) in 1960 mislukte een poging daartoe. Na deze vergeefse pogingen zette de feitelijke ontwikkeling van de eenzijdige uitbreidingen zich voort, waarbij kuststaten in de meeste gevallen niet breder dan 12 zeemijlen gingen.<sup>13</sup>

Het punt van de verschillende territoriale aanspraken werd naar voren gebracht tijdens de tweeëntwintigste zitting van de Algemene Vergadering van de VN op 1 november 1967 door Arvid Pardo, ambassadeur van Malta.<sup>14</sup> Zijn speech vormde de opmaat voor de derde VN-Zeerechtconferentie. De eenzijdige uitbreiding door kuststaten van hun rechtsmacht is ook na 1967 onverminderd doorgegaan. Deze

ontwikkeling is sterk bevorderd door UNCLOS III, die in 1973 van start ging.

### Vrijheid van navigatie

De hiervoor aangehaalde aanspraken van Spanje, Portugal en Engeland kennen ook moderne varianten. Voorbeelden zijn eenzijdige uitbreiding van de territoriale zee tot 200 in plaats van de toegestane 12 zeemijlen, ongeoorloofde restricties op het recht van onschuldige doorvaart en het verbod op het houden van militaire oefeningen in de exclusieve economische zone. Het voeren van een gedoogbeleid is niet in het belang van zeevarende naties. Welke aanpak volgt de VS als voornaamste exponent hiervan? In 1979, nog tijdens de onderhandelingen over het Zeerechtverdrag, stelde president Carter formeel het *Freedom of Navigation Program* (FON) in. Het doel is tweeledig. Het FON beoogt enerzijds de mobiliteit van de Amerikaanse strijdkrachten te beschermen en anderzijds te voorkomen dat de excessieve uitbreidingen van territoriale jurisdictie door veronderstelde, stilzwijgende aanvaarding hun juridische basis in het internationale gewoonterecht zullen vinden. Daartoe zet de VS drie instrumenten in: diplomatieke protesten, bilateraal overleg en maritieme presentie om op niet provocerende wijze excessieve claims te betwisten. De VS wil ook in de eenentwintigste eeuw doorgaan met de bewaking van de vrijheid van navigatie op zee om schending van de eigen belangen te voorkomen. Het recht van de VS om de oceanen en zeeën te bevaren in het belang van de nationale en internationale vrede en veiligheid of economische belangen mag niet beperkt worden door excessieve claims die in strijd zijn met het internationale recht, met name het internationale recht van de zee.<sup>15</sup> Hierbij zijn ook Nederland en andere landen gebaat.

### Zeestraten

Het VN-Zeerechtverdrag bevat een nieuw regime van doorvaart en overvlucht uitgerikt voor alle soorten schepen, vliegtuigen en ladingen, met inbegrip van oorlogsschepen in de zeestraten. Het belang van de bepalingen is met name militair-strategisch. Het gaat hier om een regime dat een compromis vormt

11 Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 7723 (R 425), nr. 3 (30 juli 1964).

12 Rijkswet van 7 juli 1965 (Stb. 1965, 343) houdende goedkeuring van de op 29 april 1958 te Genève tot stand gekomen zeerechtverdragen, met Protocol van facultatieve ondertekening inzake de verplichte beslechting van geschillen. Inwerkingtreding op 20 maart 1966 voor Nederland en de Nederlandse Antillen en op 1 januari 1986 voor Aruba.

13 Kamerstukken II, 17654, nr. 3 (29 oktober 1982).

14 [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/pardo\\_ga1967.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf).

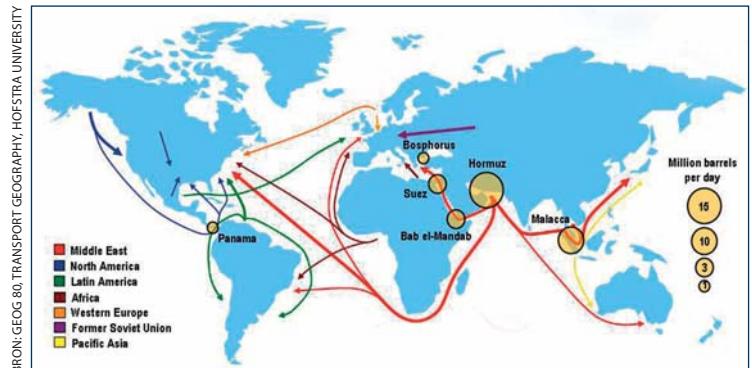
15 Zie P.J.J. van der Kruit, 'De VS als bewaker van de vrijheid van navigatie' in: *Marineblad*, maart 2008, blz. 22-25.

tussen het beginsel van onschuldige doorvaart door de territoriale zee en het beginsel van vrijheid van scheepvaart, dat op de volle zee van toepassing is. Dit was het resultaat van de wens van de VS en de toenmalige Sovjet-Unie om de onbelemmerde doorvaart van alle soorten oorlogsschepen te garanderen. Als gevolg van de uitbreiding van de territoriale zee werden ongeveer honderd zeestraten, waar van oudsher het beginsel van vrijheid van scheepvaart gold, territoriale zee van één of meerdere kuststaten.<sup>16</sup> Volgens het VN-Zeerechtverdrag hoeven buitenlandse oorlogsschepen die in de territoriale zee het recht van onschuldige doorvaart wensen uit te oefenen vooraf geen notificatie te geven aan of toestemming te vragen van de kuststaat. Er zijn verschillen tussen de regimes van het recht van onschuldige doorvaart (*innocent passage*) in de territoriale zee en het recht van vrije doortocht (*transit passage*) door internationale zeestraten. Een van deze verschillen betreft de voorwaarden waaraan een onderzeeboot moet voldoen die het recht van onschuldige doorvaart of het recht van vrije doortocht uitoefent. In het laatste geval behoeft de onderzeeboot niet aan de oppervlakte te varen, noch zijn vlag te tonen.<sup>17</sup>

Het recht van vrije doortocht is niet alleen van militair, maar ook van economisch belang. Te denken valt aan de leveringszekerheid van energie. De aanvoer geschiedt deels over zee: dagelijks wordt circa veertig procent van de wereldolievoorziening door nauwe zeestraten als de Straat van Hormuz, Bab el-Mandeb, de Straat van Malakka en de Bosporus getransporteerd.<sup>18</sup> Tezamen met het Suezkanaal en het Panamakanaal staan deze ook bekend als *world oil transit chokepoints*. Op en langs deze strategische aanvoerlijnen vormen lading en schepen een gewilde prooi voor piraten.<sup>19</sup>

### VN-Zeerechtverdrag 1982

Na ruim acht jaar van onderhandelingen kwam op 10 december 1982 in Montego-Bay het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee tot stand.<sup>20</sup> Het nieuwe Zeerechtverdrag omvatte in één totale verdrags tekst het oude en het nieuwe zeerecht. In het klassieke recht van de zee zoals vastgelegd in



Strategische aanvoerlijnen van olie over zee

de vier zeerechtverdragen van 1958 werd de zee in twee gebieden verdeeld: de territoriale zee en de volle zee. De overgang tussen beide gebieden was ook in het klassieke recht van de zee al geleidelijk: een visserijzone, aansluitende zone en continentaal plat. Nieuw in het VN-Zeerechtverdrag waren de afbakening van de territoriale zee, uitbreiding van de aansluitende zone, introductie van het principe van de exclusieve economische zone, afbakening van het continentaal plat en de introductie van een nieuw regime voor archipels en de diepzeebodem.

De indeling in zones is in belangrijke mate bepalend voor de wijze waarop de verschillende activiteiten op zee in het VN-Zeerechtverdrag zijn geregeld. Naarmate de activiteiten plaatsvinden in verder van de kust gelegen zones, des te minder zijn deze onderworpen aan de rechtsmacht van de kuststaat en des te meer berusten ze op internationale afspraken. Het afbakenen van zeegebieden is onder het VN-Zeerechtverdrag geen verplichting. Het continentaal plat dat een staat toekomt maar niet is opgeëist, kan rechtens niet door andere

16 Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 24433 (R 1549), nr. 3 (3 oktober 1995).

17 Kamerstukken II, 24433 (R1549), nr. 5 (23 februari 1996).

18 Kamerstukken II, 29023, nr. 26 (24 mei 2006).

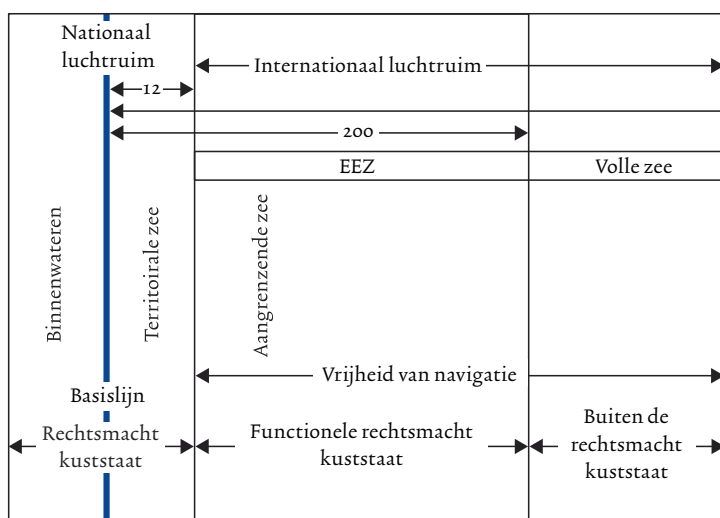
19 Zie ook H.A. L'Honoré Naber en N.A. Woudstra, 'Zeeroverij: schending van de vrije zee' in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (2) blz. 80-91.

20 Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83 met Nederlandse tekst in Trb. 1984, 55 en laatstelijk gewijzigd Trb. 2009, 77), en Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van het verdrag (Trb. 1994, 233), inwerkingtreding op 16 november 1994. Voor het Koninkrijk goedgekeurd bij Rijkswet van 26 juni 1996 (Stb. 1996, 357), voor Nederland geratificeerd op 28 juni 1996, inwerkingtreding op 28 juli 1996 (Trb. 1996, 272), voor de Nederlandse Antillen inwerkingtreding op 13 februari 2009. Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 24433 (R 1549), nr. 3 (3 oktober 1995).

staten worden opgeëist. Zolang een exclusieve economische zone (EEZ) niet wordt ingesteld geldt het gebied voorbij de territoriale zee in beginsel nog als volle zee, met uitzondering van de rechten op het continentaal plat. Het afbakenen van een zeegebied komt in het algemeen aan de orde wanneer, als gevolg van de uitoefening van gebruiksrechten, behoefte aan duidelijkheid ontstaat waar dergelijke rechten kunnen worden uitgeoefend. In dat geval is overigens niet alleen afbakening in overleg met de betreffende buurstaten noodzakelijk, maar

Voor het overige is in de EEZ het regime van de volle zee van toepassing. Dit betekent dat in de EEZ militaire oefeningen mogelijk zijn.

Deze erkenning van de EEZ is een van de belangrijkste ontwikkelingen in het nieuwe zeerecht. Het creëert een drastische ongelijkheid, aangezien slechts weinig staten een volle 200-mijlszone kunnen claimen als gevolg van geografische omstandigheden. Ook voor het Koninkrijk is uitbreiding met de volle 200 zee-mijlen vanwege de geografische ligging van de drie rijksgedelen niet mogelijk. Het Koninkrijk heeft in de onderhandelingen altijd geijverd om het internationaal gebied zo groot mogelijk te houden, maar de uitkomst in UNCLOS III is op dit punt duidelijk uitgevallen ten gunste van een gering aantal staten die ten volle van deze uitbreiding kunnen profiteren.<sup>22</sup> Om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden die het VN-Zeerechtverdrag aan kuststaten toekent zijn voor het Koninkrijk (rijks)wetten aangenomen tot instelling en afbakening van daarin onderscheiden zones, en tot regulering van activiteiten in deze gebieden. Hierna ga ik in op de diverse Nederlandse maritieme zones op de Noordzee en in het Caribisch gebied.



Maritieme zones in internationaal recht (Illustratie uit P.J.J. van der Kruit, *Juridisch Handboek Commandant en Handboek Militair Recht*)

zal er ook daarop aansluitende wetgeving moeten komen die de uitoefening van deze gebruiksrechten naar nationaal recht mogelijk maakt.<sup>21</sup> In de EEZ hebben alle staten het recht op vrijheid van scheepvaart en overvlucht alsmede op andere internationaal erkende – waaronder ook militaire – gebruiken van de zee. Uit het VN-Zeerechtverdrag volgt voorts dat de kuststaat in de EEZ slechts die bevoegdheden heeft die het verdrag uitdrukkelijk toekent.

## Nederlandse maritieme zones op de Noordzee

De Noordzee is juridisch verdeeld in verschillende maritieme zones of rechtsmachtgebieden. Deze juridische zonering is gebaseerd op het internationale recht, zoals vervat in het VN-Zeerechtverdrag. Nederland is partij in dat verdrag en oefent net als de andere Noordzeekuststaten rechtsmacht uit over een deel van de Noordzee. Voor Nederland als kuststaat zijn de volgende maritieme zones momenteel van belang: de territoriale zee, de aansluitende zone en de exclusieve economische zone. Onder de exclusieve economische zone vallen tevens het Nederlandse deel van het continentaal plat onder de Noordzee (de zeebodem en ondergrond) en de Nederlandse visserijzone (alleen ingesteld voor visserijdoeleinden).<sup>23</sup> Alle Nederlandse wet- en regelgeving is automatisch van toepassing in de territoriale zee, voor zover niet specifiek anders is bepaald. In de overige zones gaat de Neder-

21 Kamerstukken II, 24433 (R1549), nr. 5 (23 februari 1996).

22 Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 24433 (R 1549), nr. 3 (3 oktober 1995). Zie ook Kamerstukken II, 24433 (R1549), nr. 5 (23 februari 1996).

23 Rijkswet van 8 juni 1977, houdende machtiging tot instelling van een visserijzone (Stb. 1977, 345), inwerkingtreding op 2 juli 1977 en besluit van 23 november 1977, tot uitvoering van de artikelen 1, 2 en 3 van de Machtigingswet instelling visserijzone (Stb. 1977, 665), inwerkingtreding op 25 december 1977. Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 14342 (R 1061), nr. 3 (18 januari 1977).

landse wetgever er in beginsel van uit dat Nederlandse wet- en regelgeving slechts van toepassing is als dat uitdrukkelijk is bepaald.<sup>24</sup>

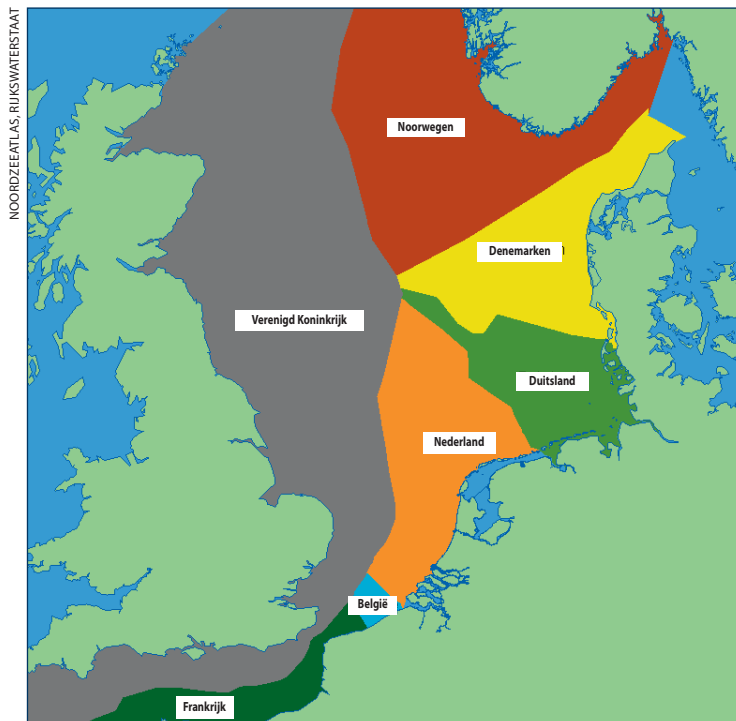
### Territoriale zee

De Nederlandse territoriale zee strekt zich uit tot 12 zeemijlen gemeten vanaf de laagwaterlijn, zoals vastgesteld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.<sup>25</sup> Nederland geniet volledige soevereiniteit over de territoriale zee met als belangrijkste beperking het recht op onschuldige doorvaart (*innocent passage*) dat door schepen van alle staten kan worden uitgeoefend. De afbakening van de zeegebieden tussen Nederland en België heeft sinds de afscheiding van België een bewogen historie gekend door de bekende Wielingen-kwestie. De inwerkingtreding op 16 november 1994 van het VN-Zeerechtverdrag en de instelling van een exclusieve economische zone in de Noordzee maakten een definitieve regeling van de laterale afbakening van de zeegebieden van beide landen urgent. Op 29 mei 1996 bereikten Nederland en België overeenstemming over de zijwaartse afbakening, die op 1 januari 1999 in werking trad. Nederland verschilt met Duitsland van mening over de loop van de zee grens door de Eems vanaf de Dollard. De grens van de territoriale zee met Duitsland is vooralsnog niet vastgesteld. Eén van de moeilijkheden bij deze onderhandelingen was de Duitse wens om vanuit volle zee ongehinderd naar Duitse havens te varen.<sup>26</sup>

### Nederlands continentaal plat

Het Nederlandse deel van het continentaal plat (NCP) omvat het onder de Noordzee gelegen deel van de zeebodem en de ondergrond daarvan, gelegen buiten de Nederlandse territoriale zee. De buitengrens van het NCP is bepaald door grensverdragen die gesloten zijn met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Anders dan in de territoriale zee bezit Nederland geen soevereiniteit over dit gebied als zodanig, maar slechts soevereine rechten voor de opsporing en winning van de natuurlijke (bodem)rijkdommen.

De verdeling van het continentaal plat tussen aangrenzende landen is internationaal geregeld.



Afbakening van EEZ en continentaal plat tussen de Noordzeestaten

Het Verdrag van Genève uit 1958 (UNCLOS I) bepaalt dat de landen zelf een onderling akkoord moeten bereiken. Lukt dat niet, dan wordt er een lijn getrokken waarvan elk punt op precies dezelfde afstand van de beide kusten ligt (de middellijn of equidistantielijn). Deze bepaling is lang een twistappel geweest tussen Nederland en Denemarken enerzijds en Duitsland anderzijds. Toepassing van de middellijnregel zou hebben betekend dat het Duitse deel volledig zou zijn ingesloten. Het Internationaal Gerechtshof gaf Duitsland in 1969 gelijk.<sup>27</sup>

24 Voor een overzicht van toepasselijke Nederlandse wet- en regelgeving in en voorbij de territoriale zee wordt verwezen naar de Noordzee-atlas (uitgave IDON).

25 Wet van 9 januari 1985, houdende vaststelling van de grenzen van de territoriale zee van Nederland (Stb. 1985, 129), inwerkingtreding op 1 juni 1985. Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 17654, nr. 3 (16 oktober 1997).

26 Kamerstukken II, 24433 (R1549), nr. 5 (23 februari 1996).

27 Uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in *The North Sea Continental Shelf Cases* op 20 februari 1969 in de gecombineerde rechtsgeschillen tussen Duitsland enerzijds en Denemarken en Nederland anderzijds (ICJ Reports, 1969). De grens op het plat moet in onderlinge overeenstemming en met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden worden getrokken, zodanig dat zoveel mogelijk aan elke staat alle gedeeltes van het plat worden gelaten die de natuurlijke voortzetting van zijn landgebied vormen, zonder inbreuk te maken op de natuurlijke voortzetting van het landgebied van de andere staat.



Sinds 1994 geldt het nieuwe zeerecht voor de afbakening van zeegrenzen met buurstaten. Dit komt er kort gezegd op neer dat voor de territoriale zee in beginsel de middellijn moet worden aangehouden, en dat voor het continentaal plat en de exclusieve economische zone een billijke verdeling (*ex aequo et bono*) dient plaats te vinden. Daarbij vormt overigens de middellijn veelal het uitgangspunt, maar die wordt dan min of meer aangepast, al naar gelang de bijzondere geografische omstandigheden.

#### Exclusieve economische zone

Nederland claimt sinds 28 april 2000 een exclusieve economische zone.<sup>28</sup> De grens van de EEZ wordt aan de kustzijde gevormd door de 12-zeemijlengrens van de Nederlandse territoriale zee.

In verband met de nabijheid van de andere Noordzeekuststaten strekt de EEZ zich niet uit tot de maximale 200 zeemijlen zoals toegestaan onder het VN-Zeerechtverdrag.

De buitengrens van de EEZ komt overeen met de grens van het NCP die is vastgesteld in de genoemde grensverdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Het gebied is ongeveer 57.000 vierkante kilometer groot, dit staat gelijk aan ongeveer anderhalf keer het landoppervlak van Nederland.

De instelling van een EEZ heeft geen invloed op de mogelijkheden die andere landen hebben bij de uitvoering van hun marineoefeningen, ook niet wanneer daarbij met scheepsartillerie en met geleide of ongeleide projectielen wordt geoefend. Het is niet noodzakelijk, maar wel gebruikelijk, aan de scheepvaart kennis te geven van de genoemde oefeningen.<sup>29</sup>

28 Rijkswet van 27 mei 1999 tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk (Stb. 1999, 281). Deze wet trad in werking bij besluit van 13 maart 2000 (Stb. 2000, 167). Zie ook Kamerstukken II, 25446 (R 1594), nr. 3 (5 juli 1997). Diverse staten in het Noordzeegebied gingen Nederland voor: Denemarken (1996), Duitsland (1994), IJsland (1979), Frankrijk (1977), Noorwegen (1977), Zweden (1993).

29 Zie de door Nederland bij de ratificatie van het VN-Zeerechtverdrag (Trb. 1996, 272) afgelegde verklaring met betrekking tot militaire oefeningen in de EEZ. Zie Kamerstukken II, 25446 (R 1594), nr. 5 (17 december 1998).

30 Rijkswet van 28 april 2005 tot instelling van een aansluitende zone van het Koninkrijk (Stb. 2005, 387). Deze wet trad bij besluit van 14 juni 2006 (Stb. 2006, 339) in werking op 1 september 2006. Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 29533 (R 1758), nr. 3 (26 april 2004).

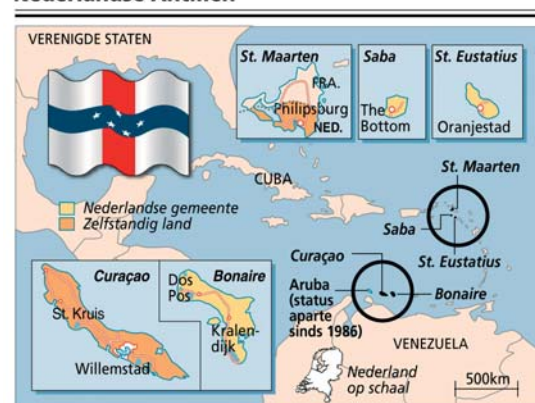
#### Aansluitende zone

Nederland claimt voorts sinds 1 september 2006 een aansluitende zone (*contiguous zone*).<sup>30</sup> Deze is gedefinieerd als het gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee van het Koninkrijk dat zich niet verder uitstrekt dan 24 zeemijlen vanaf de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten. De buitengrens van de aansluitende zone is op 14 juni 2006 vastgesteld. In deze zone kan Nederland toezicht uitoefenen om

- te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid die binnen zijn grondgebied of territoriale zee van kracht zijn en
- een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op genoemde voorschriften te bestraffen.

Dit extraterritoriaal optreden is enkel van toepassing indien het schip zich van of naar de territoriale wateren van de kuststaat begeeft. Een schip op doorvaart valt niet onder de bevoegdheid van de kuststaat. Kuststaten mogen een schip tot buiten de aansluitende zone achtervolgen indien een vermoeden bestaat dat het vaartuig voorschriften die in deze zone van de kuststaat gelden heeft geschonden. In de aansluitende zone kan derhalve alleen een achtervolging (*hot pursuit*) worden ingezet in het

#### Nederlandse Antillen



EILANDEN	INWONERS	VOERTAAL	OPP.	NIEUWE STATUS
Saba	1.400	Engels	13km <sup>2</sup>	Nederlandse gemeente
St. Eustatius	2.500	Engels	21km <sup>2</sup>	Nederlandse gemeente
St. Maarten	33.000	Engels	34km <sup>2</sup>	Zelfstandig land
Bonaire	10.000	Papiaments	288km <sup>2</sup>	Nederlandse gemeente
Curaçao	133.000	Papiaments	444km <sup>2</sup>	Zelfstandig land

bron: worldfactbook / cbs

ANP INFOGRAPHIC

ANP

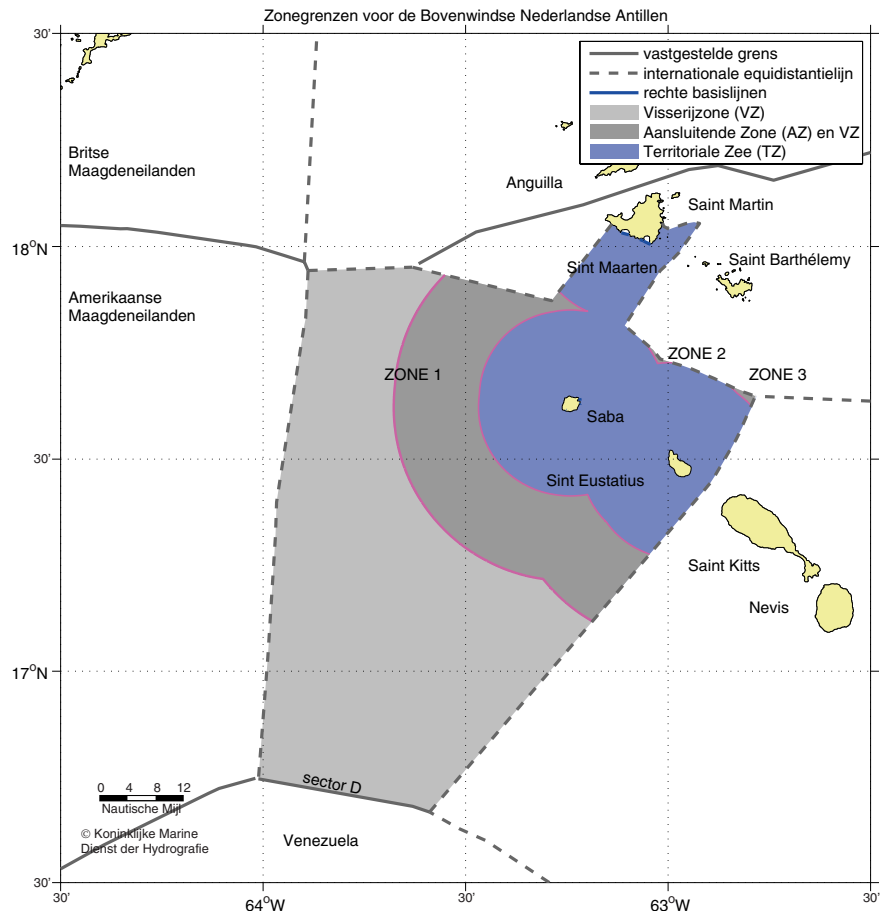
kader van de handhaving van genoemde voorschriften.

## Nederlandse maritieme zones in het Caribisch gebied

Het Koninkrijk der Nederlanden omvat tevens de Nederlandse Antillen, bestaande uit de vijf eilandgebieden Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten (de zuidelijke helft van het gelijknamige eiland). Tot 1983 vormden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba één gebied, de Bovenwindse Eilanden. Ook Aruba was een eilandgebied totdat het in 1986 door de status aparte een apart land binnen het Koninkrijk der Nederlanden werd. De totale landoppervlakte van de Nederlandse Antillen en Aruba is 980 vierkante kilometer.<sup>31</sup> Venezuela had de breedte van zijn territoriale zee in 1956 bij eenzijdige maatregel op 12 zeemijlen gebracht. In 1957 heeft het Koninkrijk, in overeenstemming met de destijds heersende opvatting, deze Venezolaanse claim van de hand gewezen. De beide landen kwamen na vijf onderhandelingsronden in 1978 een grensverdrag overeen.<sup>32</sup>

### Maritieme zonegrenzen

De Koninkrijksregering achtte de uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen tot 12 zeemijlen eind 1982 wenselijk, in het bijzonder met het oog op de veiligheid van de scheepvaart voor de kust van de Nederlandse Antillen en de bescherming van het zeemilieu.<sup>33</sup> De omvang van het gebied waarmee de territoriale zee werd uitgebreid bedroeg ruim 14.000 vierkante kilometer. De uitbreiding van de territoriale zee in de Nederlandse Antillen had geen gevolgen voor de taak en inzet van de Koninklijke marine, met dien verstande dat in het uitgebreide gedeelte van de territoriale zee de taak en inzet onverkort gehandhaafd bleven.<sup>34</sup> De uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk in de Neder-



landse Antillen is begin 1985 wettelijk vastgesteld en eind 1985 in werking getreden.<sup>35</sup> Deze Rijkswet heeft ook betrekking op Aruba, omdat deze in werking is getreden voordat dat eiland een status aparte binnen het Koninkrijk kreeg. In 1993 is een visserijzone ingesteld,<sup>36</sup> gebaseerd

31 Hiervan behoort 800 vierkante kilometer aan de Nederlandse Antillen en 180 vierkante kilometer aan Aruba.

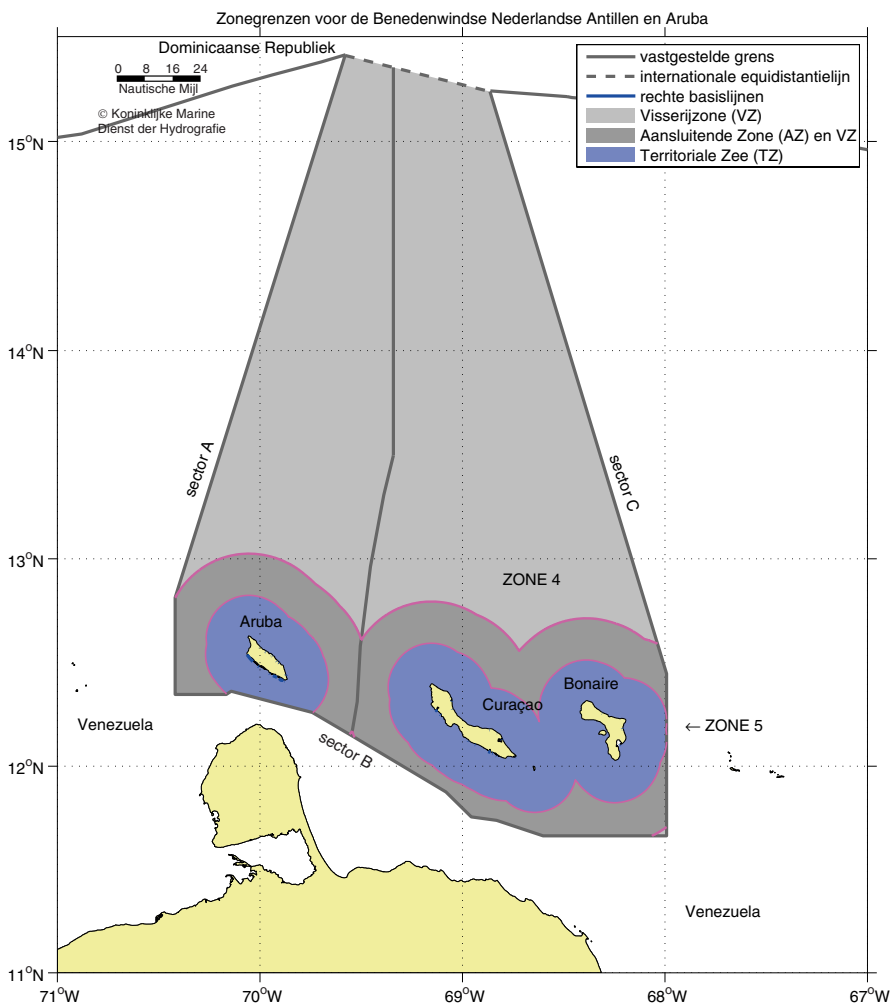
32 Grensverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela (Trb. 1978, 61, laatst gewijzigd Trb. 1979, 11), (Stb. 1978, 630), inwerkingtreding voor Nederland en de Nederlandse Antillen op 15 december 1978, voor Aruba op 1 januari 1986. Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 15117 (R 1101), nr. 3 (29 juli 1978).

33 Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 17673 (R 1219), nr. 3 (25 november 1982).

34 Kamerstukken II, 17673 (R 1219), nr. 6 (11 mei 1984).

35 Rijkswet van 9 januari 1985, houdende uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen (Stb. 1985, 130) en Besluit van 23 oktober 1985, houdende uitvoering van artikel 1 van de Rijkswet uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen (Stb. 1985, 559), voor beide geldt inwerkingtreding op 1 december 1985 (Stb. 1985, 610).

36 Besluit van 6 juli 1993, houdende instelling van een visserijzone voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 1993, 409), inwerkingtreding op 1 september 1993.



op de Machtigingswet instelling visserijzone uit 1977. De Nederlandse Antillen werkten begin 2008 aan een algemene maatregel van rijksbestuur op basis van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone en aan de aanpassing van relevante wetgeving voor de instel-

ling van een EEZ voor de Nederlandse Antillen. Ook Aruba had te kennen gegeven een dergelijke zone te willen instellen. In afwachting van de instelling van een EEZ voor de Nederlandse Antillen en Aruba (een claim van circa 92.000 vierkante kilometer), blijft de visserijzone in stand op grond van het Visserijzonebesluit Nederlandse Antillen en Aruba.<sup>37</sup>

Zoals hiervoor al aangegeven claimt Nederland sinds 1 september 2006 een aansluitende zone. De claim geldt onverkort ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba.<sup>38</sup>

#### Staatkundige wijzigingen

De zee grens tussen Curaçao en Aruba is eind 1985 bij wet vastgelegd.<sup>39</sup> In het kader van het proces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen van het Koninkrijk is een Rijkswet in voorbereiding tot vaststelling van een zee grens tussen Curaçao en Bonaire en tussen Sint Maarten en Saba. De nieuwe zee grenzen betekenen een afbakening van de territoriale zee, de

aansluitende zone en de exclusieve economische zone. Een afbakening van de zee grens tussen Sint Maarten en Sint Eustatius is niet nodig, omdat de territoriale zee, aansluitende zone en exclusieve economische zone van beide eilandgebieden niet aan elkaar grenzen.<sup>40</sup> Overigens zijn diverse maritieme grenzen met buurstaten in het Caribische gebied nog altijd niet bepaald, bijvoorbeeld op het eiland Sint Maarten. Sinds 2007 geldt een verdrag over grenscontroles op de internationale luchthaven op het eiland, Princess Juliana International Airport, die zowel het Franse deel bedient als het deel dat behoort tot het Koninkrijk der Nederlanden.<sup>41</sup> Frankrijk dringt aan op het tot stand brengen van een verdrag rond het bereiken van Sint Maarten vanaf zee.<sup>42</sup>

37 Memorie van antwoord, Kamerstukken I, 30531 (R 1810), nr. C (25 januari 2008).

38 [http://www.hydro.nl/zonegrens/nl/unclos\\_naa\\_nl.htm](http://www.hydro.nl/zonegrens/nl/unclos_naa_nl.htm).

39 Rijkswet van 12 december 1985 tot vaststelling van een zee grens tussen de Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 1985, 664), inwerkingtreding op 1 januari 1986 (Stb. 1985, 665). Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 19107 (R 1288), nr. 3 (9 augustus 1985).

40 Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 32041 (R 1890), nr. 3 (31 augustus 2009).

41 Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens van Sint Maarten (Trb. 1994, 144 en Trb. 2007, 121), inwerkingtreding op 1 augustus 2007. Zie ook toelichtende nota, Kamerstukken II, 24074 (R 1531), nr. 1 (20 januari 1995) en Stb. 2006, 541.

42 Handelingen I, 32-1499 (19 mei 2009).

## Afsluiting

Het VN-Zeerechtverdrag beoogt een rechtsregime tot stand te brengen voor ongeveer 70 procent van het totale aardoppervlak. Belangrijker is evenwel dat de zee in toenemende mate een bron van voedsel, energie en grondstoffen is. De welvaartsbelangen zijn aanzienlijk en daarmee ook de veiligheidsbelangen. De belangen worden bedreigd door zeeroverij, illegale migratie, mensen- en drugs-smokkel, proliferatie van wapens, overbevissing, vervuiling, aanslagen op olieplatforms, windmolens, onderzeese kabels en pijpleidingen et cetera.

Ter bescherming van hun belangen implementeren kuststaten wet- en regelgeving in de maritieme zones en controleren zij de naleving ervan. De bestrijding en voorkoming van allerlei schadelijke activiteiten in de maritieme zones impliceert een toename van maritieme politieke taken laag in het geweldsspectrum. Het VN-Zeerechtverdrag biedt een ontoereikende juridische basis voor bestrijding en voorkoming van allerlei schadelijke activiteiten op volle zee. Om in deze leemte te voorzien is internationale samenwerking nodig. Daarbij gaat het niet alleen om de inzet van operationele maritieme capaciteiten hoog in het geweldsspectrum, maar ook om de volkenrechtelijke vastlegging van aanvullend benodigde interstatelijke afspraken.<sup>43</sup>

De conclusie mag luiden dat door de succesvolle instelling en uitbreiding van maritieme zones kuststaten hun rechtsmacht over grote delen van de wereldzeeën uitoefenen. De vrijheid van scheepvaart en handel op zee is niet langer onbelemmerd, maar onderworpen aan restricties. Met de totstandkoming van het VN-Zeerechtverdrag is een einde gekomen aan het eeuwenoude mare liberum. ■

## Literatuur

- Bijnkershoek, Cornelis van, *De dominio maris dissertatio* (1702).
- Clark, G.N. en Eysinga, W.J.M. van, *The Colonial Conferences between England and the Netherlands in 1613 and 1615*, deel I (Bibliotheca Visseriana, 1940).
- Clark, G.N. en Eysinga, W.J.M. van, *The Colonial Conferences between England and the Netherlands in 1613 and 1615*, deel II (Bibliotheca Visseriana, 1951).
- Freitas, Seraphin de, *De iusto imperio Lucitanorum asiatico adversus Grotii mare liberum* (1625)
- Groot, Hugo de, *Mare liberum sive de jure quod Batavis competit ad Indicana commercia dissertatio* (Leiden, Elzevier, 1609).
- Grotius, Hugo, *The freedom of the sea or the right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian trade* (New York, vertaling Ralph van Deman Magoffin, 1916).
- Holk, L.E. van en Roelofsen, C.G. (red.), *Grotius Reader*, (Den Haag, T.M.C. Asser Instituut, 1983).
- Koers, A.W., *Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee; een samenvatting* (1983)
- Nellen, H.J.M., *Hugo de Groot. Een leven in strijd om de vrede, 1583-1645* (Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2007).
- Selden, John, *Mare clausum seu de dominio maris* (1635).
- Welwod, William, *An Abridgement of All Sea-Lawes* (1613).
- Williams, G.L., (in samenwerking met W.H. Zeydel), *De jure praedae commentarius; Commentary on the law of prize and booty, a translation of the original manuscript of 1604* (New York, 1964).

43 Zie ook N.A. Woudstra, 'De Amerikaanse Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower', in *Militaire Spectator* 178 (2009) (2) blz. 312-322.