

Rondetafelgesprek Scheepvaart zuidelijke vaarroute boven de Waddeneilanden
Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, Tweede Kamer, 12 maart 2020

Notitie Prof. Mr Fred Soons

[Emeritus hoogleraar internationaal publiekrecht, en voormalig directeur
Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS), Universiteit Utrecht]

5 maart 2020

Vraagstelling (n.a.v. motie 269 van 17 december 2019):

Staat het internationaal recht Nederland toe om grote containerschepen te verbieden om

- (a) bij wijze van noodmaatregel, tijdens een storm, de Zuidelijke Vaarroute te bevaren, en
- (b) als permanente maatregel, de Zuidelijke Vaarroute te bevaren.

Analyse:

Algemeen

De Zuidelijke Vaarroute (ZV) omvat de dichtstbijgelegen verkeersscheidingsstelsels ten westen en noorden van de Waddeneilanden. De oostwaartse verkeersbaan ligt vrijwel geheel binnen de Nederlandse territoriale zee (TZ), de westwaartse verkeersbaan ligt voor een klein deel binnen de territoriale zee maar overwegend binnen de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ; voorbij de 12 zeemijl). Deze verkeersscheidingsstelsels (VSS) zijn vastgesteld door de *International Maritime Organization* (IMO) op voorstel van Nederland en Duitsland. Een dergelijk besluit van de IMO strekt ter uitvoering van het Internationaal Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS Verdrag) en het Zeeaanvaringsverdrag (COLREG) en is daarmee verbindend voor schepen van alle partijen bij die verdragen. Latere wijzigingen van het besluit van de IMO (in 1997 en 2007) hebben er toe geleid dat bepaalde schepen (bepaalde categorieën tankers) geen gebruik mogen maken van deze verkeersscheidingsstelsels maar verder uit de kust moeten varen.

Zich niet houden aan een VSS levert een strafbaar feit op (binnen de TZ een overtreding van de Nederlandse Scheepvaartverkeerswet; in de EEZ een overtreding van de wet van de vlaggenstaat).

Territoriale zee:

Binnen de territoriale zee heeft de kuststaat (Nederland) weliswaar soevereiniteit, maar deze dient het recht van onschuldige doorvaart voor schepen onder vreemde vlag te respecteren (Art. 17 VN Zeerechtverdrag - UNCLOS). De kuststaat mag het scheepvaartverkeer reguleren (Art. 21(1a)), en bijvoorbeeld een VSS instellen (Art. 22), maar hij mag het niet geheel of gedeeltelijk verbieden. In de praktijk wordt geaccepteerd dat in feite voor bepaalde categorieën schepen een verbod tot doorvaart geldt, indien dat verbod voortvloeit uit een besluit van de IMO. Dit is dus in 1997 en 2007 gebeurd voor bepaalde categorieën tankers, en zou ook kunnen worden toegepast op grote containerschepen, mits door de IMO vastgesteld. Een dergelijke besluitvorming vergt enige tijd. De in de motie gesuggereerde ‘noodmaatregel’ zou op twee manieren kunnen worden vormgegeven: een generieke maatregel inhoudende dat onder bepaalde weersomstandigheden de

grote containerschepen het VSS niet mogen bevaren; of een incidentele maatregel van een verbod voor een individueel containerschip in die weersomstandigheden. Voor beide varianten lijkt er momenteel voor Nederland geen internationaalrechtelijke grondslag te zijn (maar voor de tweede variant, zie hieronder).

EEZ:

Binnen de EEZ geldt de vrijheid van scheepvaart voor alle schepen (Art. 58 UNCLOS) en heeft Nederland als kuststaat vrijwel geen bevoegdheden om de vaart van vreemde schepen eenzijdig te reguleren.¹

Alleen besluiten van de IMO kunnen leiden tot verplichtingen voor vreemde schepen om bepaalde verkeersvoorschriften te volgen (zoals het niet bevaren van een bepaald VSS maar een andere route).

Een dergelijke verplichting kan ook volgen uit de aanwijzing, eveneens door de IMO, van een bepaald zeegebied tot '*specially protected sea area*' (PSSA; Art. 211 UNCLOS), zoals in 2002 is geschied met het Waddenzeegebied van Nederland, Duitsland en Denemarken.

Alternatieve grondslagen voor Nederlandse (eenzijdige) maatregelen in TZ en EEZ, zolang er geen besluit is genomen door de IMO:

Uiteraard mag een kuststaat schepen (dringend) verzoeken een VSS niet te bevaren, onder bepaalde weersomstandigheden; er staat dan geen sanctie op, maar elke verstandige kapitein zal aan dat verzoek gehoor geven (vanwege eventuele disciplinaire maatregelen en civiele aansprakelijkheid evenals verzekeringseisen, indien het mis is gegaan).

Een andere mogelijke grondslag voor een (dwingend) vaarverbod aan een individueel containerschip in bepaalde weersomstandigheden zou zijn het gebruikmaken van de 'interventiebevoegdheid' van kuststaten: niet alleen in de TZ, maar ook in de EEZ mag een kuststaat maatregelen nemen m.b.t. een schip onder vreemde vlag dat een onmiddellijk en dreigend ernstig gevaar voor het milieu van de kuststaat vormt, waaronder bijv. de maatregel kan vallen om een bepaald gebied te vermijden (ongeschreven internationaal recht en Art. 221 UNCLOS). Nederland heeft deze bevoegdheid uitgewerkt in de Wet bestrijding maritieme ongevallen van 2015 (Art. 18), maar de bewoordingen van die wet lijken preventief optreden als hier beoogd niet makkelijk toe te laten. Dit zou eventueel nader bezien kunnen worden.

Conclusies:

m.b.t. vraag (a): neen, een dwingend *verbod* lijkt niet mogelijk, tenzij wellicht op basis van de interventiebevoegdheid; dringende *verzoeken* om niet te varen kunnen uiteraard wel, en die kunnen zeer effectief zijn;

m.b.t. vraag (b): ja, *mits* gebaseerd op een besluit van de IMO.

¹ De kuststaat kan rondom installaties op zee veiligheidszones instellen waarbinnen een vaarverbod geldt.