

HET NIEUWE ZEEVISSERIJRECHT IN DE PRAKTIJK

Kanttekeningen bij recente ontwikkelingen

DOOR

Dr. Anne Marie PEETERS

RIJKSUNIVERSITEIT GENT

I. — INLEIDING

In de loop van het voorgaande decennium onderging het internationaal publiek zeerecht een radicale hervorming. De traditionele tegenstelling tussen de twee maritieme rechtsgebieden volle zee en territoriale zee verwaagde en heeft plaats gemaakt voor nieuwe concepten waaronder dat van de exclusieve economische zone (E.E.Z.) wel mag geacht worden de eerste plaats in te nemen. Het zeerechtverdrag 1982 (1) dat deze notie definitief gestalte gaf, resulteerde in een ingrijpende wijziging van het visserijrecht en van de jurisdictie over de levende zeerijkdommen. Waar deze laatste sedert ruim twee eeuwen beperkt bleef tot een smalle kuststrook, de territoriale zee, en sedert een vijftiental jaren ook een exclusieve visserijzone van twaalf mijl met daarbuiten zekere preferentiële rechten erkend werd (2), brengt het nieuwe regime één derde van het totale oceaan- en zee-oppervlak, met zowat 90 % van de op dit ogenblik geëxploiteerde levende rijkdommen, onder nationale rechtsbevoegdheid.

Het leeuwenaandeel van het nieuwe visserijregime bestaat uit verdelende regels en niet uit conservatieregels, wat ongetwijfeld te verklaren is door de opvatting dat de kuststaat nu zelf in staat zal zijn in zijn E.E.Z. de nodige beheersbeslissingen te treffen. Dit betekent een belangrijke oriëntatieverschuiving tegenover 1958, toen de nadruk lag op de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, en over het concept van exclusieve of zelfs preferentiële visserijzones een anathema werd uitgesproken. Waar toen kon beweerd worden dat de visserijconventie als een kaderconventie en een morele code te beschouwen was, zien wij nu duidelijk in waarom deze laatste er niet in geslaagd is een coherent visserijbeheer

(1) *I.L.M.*, 1982, 1261.

Kritische evaluatie van het verdrag cfr. VAN DER MENSBRUGHE, Y., « Het Verdrag van Montego Bay 1982 over het Nieuwe Internationaal Zeerecht — Succes of Mislukking? », *R.W.*, 1985, 1474-1484.

(2) Cfr. « Fisheries Jurisdiction Case », *I.C.J.*, *Reports*, 1974.

tot stand te brengen. In tegenstelling tot de deelnemers aan de Derde Zeerechtconferentie die zich vooral om de verdeling van de oceaanrijdommen (levende en minerale) bekommerden, streefde de Conferentie van Genève in de eerste plaats naar het behoud van de vrije zee tot op drie mijl van de kust. De ongebreidelde vrijheid van visserij in volle zee werd slechts getemperd door het stellen van de noodzaak de levende rijkdommen in stand te houden; zij hield er evenwel geen rekening mee dat conservatiemaatregelen zonder gelijktijdige « *inter se* » allocatie van de visserij, gedoemd zijn dode letter te blijven. Aan het conflict tussen kuststaten en afstandsvisserijstaten werd slechts geraakt door de erkenning van « het bijzonder belang » van de kuststaat bij de instandhouding van de produktiviteit van de levende rijkdommen in zijn kustwateren.

Het ontstaan van de visserijbepalingen van het nieuwe verdrag dient gezien te worden tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich sedert 1960 hebben voorgedaan met betrekking tot alle aspecten van de visserij en het visserijrecht, met name het streven naar een billijker verdeling van de voorraden in het ruimer kader van de ontwikkelingsfilosofie, de evolutie van de exploitatie zelf ingevolge de technologische vooruitgang, de praktijk van het aannemen van steeds grotere exclusieve visserijzones (3), de evolutie van de theorieën inzake management en behoud van de levende zeerijkdommen, inclusief recente strekkingen tot een meer ecologisch gerichte benadering van de hele problematiek.

De vaststelling dat 35 % van de oceaanruimte, met 90 % van haar levende rijkdommen voortaan onder nationale rechtsbevoegdheid terechtkomt hoeft echter niet noodzakelijk te betekenen dat al wat vroeger tot de visserij in volle zee behoorde nu is afgeschaft. De meeste kuststaten zijn niet in staat de volledige benutting van de levende rijkdommen in hun E.E.Z. voor hun rekening te nemen (4). De visserij door derde staten zal verder blijven doorgaan maar wordt afhankelijk gesteld van het afsluiten van visserij-akkoorden met inachtneming van de voorschriften van de kuststaat (5).

Een eerste gevolg is dan ook het toenemen van de bureaucratisering van de zeevisserij. Tevens zullen voor derde staten, indien zij hun visgronden niet verliezen, het bekomen van vergunningen, de overdracht van tech-

(3) Cfr. overzicht door SCOVAZZI, T., « Explaining Exclusive Fishery Jurisdiction », *M.P.*, 1985, 120-125.

(4) Art. 62 verplicht de kuststaat tot de bevordering van de volledige benutting van de levende rijkdommen in zijn E.E.Z. Zodoende moet zowel over- als onderexploitatie worden vermeden. Hiertoe dient de kuststaat eerst zijn eigen vangstcapaciteit te bepalen. Indien hij niet in staat is de volledige toegelaten vangst (T.A.C.) te oogsten moet hij andere staten, door middel van akkoorden, in staat stellen het surplus te exploiteren.

(5) Buitenlandse vissers met een recht van toegang tot de E.E.Z. zullen zich houden aan de behoudsmaatregelen van de kuststaat en aan de termen en voorwaarden van zijn wetten en voorschriften terzake. Deze kunnen zowat op alle aspecten van de exploitatie betrekking hebben (art. 62, par. 4).

nologie en de aanlandings- en tewerkstellingsverplichtingen, tot groter financieel verlies en mogelijk tot een verduring van de visserijprodukten aanleiding geven (6).

Op de vraag of de totstandgebrachte herverdeling van de oceaanruimte ook tot een billijker verdeling van de natuurlijke rijkdommen zal leiden kan zeker niet volmondig « ja » worden geantwoord.

In de eerste plaats omdat een uitbreiding van de nationale visserij-jurisdictie niet noodzakelijk inhoudt dat de kuststaat hier profijt zal uithalen; hij dient hiervoor over de noodzakelijke financiële en technologische middelen te beschikken. Vervolgens omdat de grootste bevoordeelden van het nieuwe regime niet de ontwikkelingslanden zijn, maar wel een aantal industriestaten als Groot-Brittannië en Frankrijk met hun overzeese bezittingen, en de Verenigde Staten, Canada, Noorwegen, Australië, Nieuw-Zeeland, de U.S.S.R. (en Indonesië en de Filipijnen als ontwikkelingslanden) door hun geografische ligging. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het invoeren van uitgestrekte E.E. Zones of visserijzones, met de overeenkomstige daling van de buitenlandse deelname aan de visserij, tot nog toe heeft uitgewezen dat ook drastische managementbeslissingen noodzakelijk zijn, wil de kuststaat uit het nieuwe regime de verhoopte gunstige resultaten halen. Tenslotte omdat de door land ingesloten en geografisch benadeelde staten (« *landlocked and geographically disadvantaged states* » of LL/GDS) er niet in geslaagd zijn een duidelijk prioritaire behandeling af te dwingen, en zij voor de uitoefening van hun rechten moeten wachten tot zij hiertoe gerechtigd worden via de afsluiting van bilaterale, sub-regionale of regionale akkoorden op *ad hoc*-basis (7), zodat het er naar uitziet dat zij in de praktijk op het gewone onderhandelingsproces zullen zijn aangewezen.

(6) GUENDLING, L., *Die 200-Seemeilen Wirtschaftszone*, Berlin, Springer, 1983, 192.

(7) Art. 69 en 70. Deze staten hebben het recht, op een billijke basis aan de exploitatie deel te nemen van een passend deel van het surplus van de levende rijkdommen van de E.E.Z. van kuststaten uit dezelfde sub-regio of regio, rekening houdend met de relevante economische en geografische omstandigheden van alle betrokken staten en zoals bepaald in deze artikelen en de art. 61 en 62. Deze rechten zijn niet automatisch opeisbaar. Inderdaad zullen voorwaarden en modaliteiten van deze deelname door de betrokken staten uitgewerkt worden via bilaterale, sub-regionale of regionale akkoorden. Hierbij worden de kuststaten een aantal ontspanningsclausules ter hand gesteld, o.a. het vermijden van nadelige gevolgen voor hun vissersgemeenschappen of visserijindustrie, de mate waarin de betrokken LL/GD-staat reeds deelneemt aan de exploitatie van de levende rijkdommen van de E.E.Z. van andere kuststaten, de mate waarin andere LL/GDS reeds aan de exploitatie van de levende rijkdommen van zijn E.E.Z. deelnemen, zodat de last voor één enkele kuststaat te zwaar dreigt te worden, en de voedselbehoeften van de bevolking van de betrokken staten. In theorie hebben onderontwikkelde LL/GDS recht op een passend deel van de toegelaten vangst, ook indien er geen surplus bestaat (art. 69, par. 3 en art. 70, par. 4). Wanneer de vangstcapaciteit van de kuststaat zich uitbreidt, zodanig dat er geen surplus meer is, zal immers samengewerkt worden voor de totstandbrenging van billijke regelingen op bilateraal, subregionaal of regionaal vlak, waardoor de deelname door LL/GDS op voldoendegevende wijze kan bedongen worden « as may be appropriate in the circumstances ». Dit geeft de kuststaat eens te meer de kans deze principiële verklaring te omzeilen.

Op het vlak van de instandhouding van de levende zeerijkdommen betekent het verdrag vooral een nieuw vertrekpunt en een kader waarbinnen naast de kuststaten ook een belangrijke, ofschoon vage rol werd toegewezen aan de internationale organisaties.

Het belang van het nieuwe visserijrecht zal in de toekomst voornamelijk verband houden met de toenemende voedselbehoeften van de derde wereld en het is dan ook in die richting dat een verdere uitbouw kan worden verwacht.

In de volgende rubrieken gaan wij nader in op diverse praktische implicaties van het nieuwe visserijrecht en het beheer van de levende zeerijkdommen, geplaatst tegen de achtergrond van de verwachtingen die tot de ontwikkeling van de visserijbepalingen in het verdrag hebben geleid, zowel als van de concrete verdragstekst zelf.

IL — NATIONALE VISSERIJWETGEVING EN BILATERALE AKKOORDEN

Een onderzoek naar de statenpraktijk over de voorbije zeven à acht jaar bevestigt dat de visserijbepalingen van het zeerechtverdrag, in grote lijnen, reeds effectief door de kuststaten worden toegepast (8). Spijts het grondige verschil in aanpak dat uit de nationale wetgevingen naar voren komt (territoriale zee, E.E.Z., visserijzone), schijnt het nieuwe internationale visserijrecht ruim ingang te hebben gevonden bij alle categorieën van kuststaten, of zij nu ontwikkeld of onderontwikkeld zijn, en welke ook hun geografische ligging is of het ontwikkelingsniveau van hun visserij-industrie.

Toch kan, noch uit de visserijwetgevingen, noch uit de bilaterale visserijakkoorden, opgemaakt worden of diezelfde kuststaten bereid zijn het nieuwe visserijregime in zijn totaliteit te aanvaarden, of dat zij van plan zijn dit in de toekomst te doen (9). Inderdaad vermijden de meeste wetgevingen en bilaterale akkoorden zorgvuldig elke verwijzing naar de « verplichtingen » die volgens het zeerechtverdrag op de kuststaat rusten op het vlak van de visserijregeling in zijn E.E.Z. (10). Vooral de bilaterale akkoorden zijn hiervan een illustratie en de voornaamste reden voor hun afsluiting, vooral dan tussen afstandsvisserijstaten en onderontwikkelde kuststaten, schijnt gelegen te zijn in het verwerven van allerlei voordelen, ook buiten de visserijsfeer (11). Nog minder kan deze praktijk gezien worden

(8) 200-mijlszones in 1983 : 56 E.E. Zones, 31 visserijzones en 15 territoriale zeeën.

(9) Teksten van nationale visserijwetgevingen en bilaterale visserijverdragen sedert 1976, vnl. in *N.D.L.S.*, V, VII, VIII, IX en *I.P.E.*, XXI en XXII.

(10) Vb. de verplichting jaarlijks de totale toegelaten vangst, de eigen vangstcapaciteit en het eventueel surplus vast te stellen, de verplichting tot volledig of optimaal gebruik van de levende zeerijkdommen, die om vissers van andere staten tot de exploitatie van de E.E.Z. toe te laten en de criteria te bepalen welke hiervoor gehanteerd worden.

(11) Voor de kuststaat : naast een direct inkomen en tewerkstelling, vooral technische en economische bijstand, w.o. wetenschappelijk onderzoek naar de visstand in zijn kustwateren,

als een aanduiding van het feit dat deze staten in de min of meer nabije toekomst het verdrag in zijn geheel zullen ratificeren (12). Voor de industriestaten is het nieuwe visserijrecht reeds een deel van het internationaal gewoonterecht (13), of het verdrag nu in voege treedt of niet, en voor de ontwikkelingslanden, die zeer hoge verwachtingen stelden in de resultaten van de Derde Zeerechtconferentie, betekent het nieuwe visserijregime een onmiddellijk aan te grijpen kans op betere vooruitzichten, dit in tegenstelling tot de verhoopte inkomsten uit de internationale diepzeebodem, waarvan de verwezenlijking nog niet zo direct in het verschiet ligt. Wij kunnen dan ook vaststellen dat de voortijdige toepassing van het verdrag op het stuk van de visserij, die het gevolg is geweest van het lang aanslepen van de onderhandelingen én van de in een vroeg stadium doorgebroken consensus hieraangaande binnen UNCLOS III (14), tot dusver niet geleid heeft tot uniformiteit terzake — wat nauwelijks verwondering kan wekken, maar wat in de eerstkomende jaren toch niet uit het oog mag worden verloren, gezien dit streven traditioneel deel uitmaakt van de motivatie van elke codificatieconferentie.

III. — HET BEHEER DOOR DE KUSTSTAAT

Onder het nieuwe visserijregime heeft de kuststaat virtueel de vrije hand met betrekking tot de exploitatie en het beheer van de visstapels in zijn E.E.Z. (15). Dit betekent in de eerste plaats een zekere vereenvoudiging van de beheersproblemen : er dient niet langer onderhandeld te worden

ontwikkeling van een lokale infrastructuur, opleiding van eigen specialisten en vissers in de visserijstaat. Voor de afstandsvisserijstaat : naast toegang tot de visgronden ook het verwerven van een vaste basis en toegang tot de havens in vaak strategisch belangrijke gebieden; het tot stand brengen van commerciële en psychologische banden; de aanwezigheid van een vaste vertegenwoordiger ter plaatse kan tot nadere contacten leiden; het scheppen van financiële of technologische afhankelijkheid. Zie o.a. het onderzoek van BLACK III, W., « Soviet Fishery Agreements with Developing Countries. Benefit or Burden? », *M.P.*, 1983, 163-174.

(12) Op 12 december 1984 was het verdrag door 159 staten (w.o. België) ondertekend. Tegen juli 1985 waren 19 ratificatie-instrumenten neergelegd. Het verdrag treedt in werking twaalf maand na de 60ste bekrachtiging, maar na de 50ste wordt met de voorbereidende werkzaamheden aangevangen.

Zie in dit verband o.a. MTANGO, E., « The Exclusive Economic Zone and Tanzania : Considerations of a Developing Country », *O.D.I.L.A.*, 1984, 41 e.v. GAMBLE, J., « The Significance of Signature to the 1982 Montego Bay Convention on the Law of the Sea », *O.D.I.L.A.*, 1984, 121-160.

(13) Cfr. SCHWEISFURTH, T., « The Influence of the Third U.N. Conference on the Law of the Sea on International Customary Law », *Z.a.ö.R.V.*, 1983, 566-584.

(14) Wij laten dit hele onderhandelingsproces hier terzijde en verwijzen hiervoor naar twee recente studies : SEBENTUS, J., *Negotiating the Law of the Sea. Lessons in the Art and Science of reaching Agreement*, Cambridge Mass., Harvard Univ. Press, 1984. *De Derde Zeerechtconferentie van de V.N.*, 3 dec. 1973-10 dec. 1982, ed. Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

(15) Het algemeen principe van de « soevereine rechten op het vlak van de exploratie en exploitatie, de instandhouding en het beheer van de natuurlijke rijkdommen (levende en niet levende) van de wateren, zeebodem en ondergrond » van de E.E.Z., werd neergelegd in art. 56, par. 1.

met andere staten en de zo aangeklaagde inefficiëntie van de visserij-commissies kan niet langer worden ingeroepen. Dit betekent ook dat hogere investeringen in het visserijbeheer nu aantrekkelijker worden en dat de visserij een belangrijker plaats zal innemen in de economische systemen van staten waar deze vroeger slechts een relatief kleine belangstelling genoot.

Het visserijbeheer door de kuststaat kan getoetst worden aan zijn doeltreffendheid, zijn ecologische deugdelijkheid en zijn economische efficiëntie. Op elk van deze gebieden staan mogelijkheden open en het is aan de kuststaat ze aan te grijpen. Een aantal « *caveats* » zijn hier evenwel aan de orde : (i) in elke staat blijven diverse belangengroepen bestaan, (ii) elke juridische maritieme grens blijft een willekeurige grens waar vissen geen rekening mee houden, (iii) ook op nationaal vlak zijn toegangsbeperkende maatregelen vereist, wat onmogelijk probleemloos kan verlopen (16).

De *doeltreffendheid* van een managementprogramma wordt door een aantal factoren beperkt. De vage criteria van het zeerechtverdrag inzake de afbakening van aangrenzende E.E.Zones « door een akkoord, op basis van de volkenrechtelijke principes zoals uitgedrukt in art. 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, en met de bedoeling een billijke oplossing tot stand te brengen » (art. 74, par. 1), hebben immers geleid tot talloze afbakeningsconflicten (*infra*). Eens de maritieme grenzen vastgelegd, zullen de aangrenzende staten samen te werken bij het beheer van de gedeelde visstapels (17). Deze gezamenlijke visserijplannen hebben het voordeel dat slechts twee partijen erbij betrokken zijn zodat de noodzaak tot het sluiten van ingewikkelde compromissen tot het bilaterale vlak beperkt blijft.

Een andere beperking van de totale beheersvrijheid van de kuststaat bestaat t.a.v. de stocks die tussen de E.E.Z. en de volle zee migreren (18), in het bijzonder de anadrome (19) en sterk migrerende soorten (20). Dit feit

(16) BRANDER, K., « The Effect of 200-Mile Limits on Fisheries Management in the Northeast Atlantic », F.A.O. Fisheries Technical Paper n° 183, Rome, F.A.O., 1978, 2.

(17) Art. 63, par. 1 : de betrokken kuststaten zullen rechtstreeks of via de geëigende sub-regionale of regionale organisaties, trachten tot een akkoord te komen over de maatregelen noodzakelijk voor het coördineren en verzekeren van het behoud en de ontwikkeling van deze stapels.

(18) Art. 63, par. 2 : waar dezelfde stapel of stapels zowel voorkomen in de E.E.Z. als in een gebied buiten en aangrenzend aan de zone, zullen de kuststaat en de visserijstaten die deze stocks in het aangrenzend gebied exploiteren, rechtstreeks of via de geëigende sub-regionale of regionale organisaties trachten overeenstemming te bereiken over de noodzakelijke maatregelen voor de conservatie van deze stapels in het aangrenzend gebied. Hiervoor dienen dan ook de nodige beheersakkoorden te worden afgesloten. De kuststaat van zijn kant is verplicht deze stapels in stand te houden in zijn E.E.Z.; hiervoor is geen sprake van een gedeelde visie maar het spreekt vanzelf dat het beheer in beide rechtsgebieden op mekaar zal worden afgestemd.

(19) Art. 66, par. 1 schenkt het primerend belang bij en de verantwoordelijkheid voor deze soorten aan de staten uit wiens rivieren de anadrome stapels (vnl. zalm) afkomstig zijn. De vangst van anadrome soorten in volle zee door andere staten is in principe verboden. In geval zij migreren naar of door de E.E.Z. van een andere dan de staat van herkomst, zal deze

is niet van aard om hoge investeringen in goede beheerspraktijken aan te moedigen. Een gelijkaardig probleem bestaat wanneer het continentaal plat van een staat zich verder uitstrekt dan zijn E.E.Z. en de grondvisstapels die op het plat hun natuurlijk habitat hebben, heen en weer zwemmen over de grens van de E.E.Z. (21).

Het voeren van een *ecologisch gezond beheer* is geen sinecure. Eén van de meest voor de hand liggende maatregelen die de kuststaat in uitvoering van zijn nieuwe bevoegdheden ter hand staan, is het terugschroeven van de vangstinspanning, teneinde de uitgeputte stapels toe te laten terug aan te groeien (vangstquota). Dit objectief kan aangewend worden als voorwendsel voor uiterst strenge toelatingsvoorwaarden voor derde staten. Binnen een 200-mijlszone zijn de kansen uiteraard groter dat een hele ecologische entiteit binnen de nationale rechtsbevoegdheid valt, maar dit blijft afhankelijk van totaal toevallige omstandigheden. Wetenschappelijke studies op dit vlak zijn een onmisbaar hulpmiddel.

In de Verenigde Staten werden tot nog toe bij voorrang de klassieke biologisch geïnspireerde beheersmaatregelen toegepast (ook in de E.E.G.-visserijpolitiek ten andere), hoewel de geïntegreerde, biologisch-economisch-technische aanpak duidelijk in opmars is (22). In de F.C.M.A. (23) worden de doelstellingen van het visserijmanagement trouwens op een zeer ruime of vage manier omschreven (O.S.Y.). De regionale visserijraden worden er gedomineerd door de visserij-industrie die toegangbeperkingen meestal wist te vermijden. De verhoudingen tussen de vissers en de

staat met de staat van herkomst samenwerken teneinde de instandhouding en het beheer te verzekeren. Alle bij de vangst betrokken staten zullen het nodige doen om waar passend, de toepassing van deze bepalingen via regionale organisaties te laten gebeuren.

(20) Art. 64 stelt dat de kuststaat en de andere staten waarvan de vissers in de regio op sterk migrerende soorten jagen, zullen samenwerken, rechtstreeks of langs de geëigende internationale organisaties, teneinde de instandhouding en een optimaal gebruik van deze soorten te bevorderen in de hele regio, dit zowel binnen als buiten de E.E.Z.

(21) Een voorbeeld hiervan bestaat op de Grand Bank voor Newfoundland waar deze zich op twee plaatsen buiten de Canadese E.E.Z. uitstrekt. Canada trachtte internationale steun te verwerven voor het voorstel aan de kuststaat een bijzonder belang en een leidende rol in het beheer van dergelijke stocks toe te kennen. Op de Derde Zeerechtconferentie is het niet in deze opzet geslaagd maar binnen de N.A.F.O. bood Canada aan de andere lidstaten, in ruil hiervoor, bepaalde vangstquota aan in zijn 200-mijlszone. Spanje dat geen lid is van de N.A.F.O. besloot verder te vissen in de onmiddellijke nabijheid van de Canadese jurisdictiezone en sloeg geen acht op de quota-aanbevelingen van de Organisatie. Cfr. COPEL, P., « The Impact of UNCLOS III on Management of the World's Fisheries », *M.P.*, 1981, 217-228. Idem, « British Columbia Fisheries and the 200-Miles Limit. Perverse Effects for the Coastal State », *M.P.*, 1980, 205-216. SAETHERSDAL, G., « Problems of Managing and Sharing Living Resources under the New Ocean Regime », *O.Y.*, IV, 1983, 45-49.

(22) De academische pennestrijd van de jaren '60-'70 tussen visserijbiologen en -economen schijnt definitief tot het verleden te behoren. Cfr. FROST, H. & JOHNSTON, R., « Economic and Biological Data Needs in Fisheries Research », *M.P.*, 1985, 62-68. Wat Europa betreft, zie WHITMARSH, D. & YOUNG, J., « Management of the U.K. Mackerel Fisheries », *M.P.*, 1985, 220-233.

(23) « Fishery Conservation and Management Act van 13 april 1976 », *N.D.L.S.*, V, 144. De « Optimum Sustainable Yield » wordt hierin gedefinieerd als « the greatest overall benefit for the Nation, with particular reference to food production and recreational opportunities ».

visserijraden zijn steeds gespannen geweest : de vissers hadden niet verwacht dat na de uitsluiting van de buitenlandse vissers, ook van hen bepaalde inspanningen zouden worden geleverd. Zij betogen dat de visserijplannen te omslachtig en technisch zijn. Verder is er vaak onenigheid met de biologen omtrent de schatting van de toestand van bepaalde stapels (24). Kortom, het invoeren van een 200-mijlszone heeft de fundamentele ingesteldheid van de vissers niet beïnvloed.

In vergelijking met het oude exploitatieregime zijn de huidige voorwaarden duidelijk gunstiger voor het voeren van een effectief coherent biologisch beheer in de 200-mijlszone, maar hetzelfde kan niet worden beweerd t.a.v. de *volle zee*. De aansporing tot gezamenlijk beheer (25), zonder enige controle-autoriteit, is hier niet hoopgevend. De verwachtingen zijn daarom veeleer negatief, in acht genomen het feit dat vele werkloze diepzeevloten zich op de exploitatie van de volle zee zullen richten en de visserijdruk daar weldra te hoog zal zijn opgelopen.

Komen wij tot de *economische aspecten* van het beheer van een 200-mijlszone. Het is vooral op dit stuk dat de vaststelling geldt, dat de kuststaat nu over de volle bevoegdheid beschikt de nodige rationalisaties door te voeren maar dat hier geen verplichting toe bestaat. De inhiberende krachten zijn hier dan ook zeer sterk. De ervaring heeft uitgewezen dat zuivere toepassing van een systeem van beperkte toegang, uitgedrukt in het aantal vaartuigen, doorgaans niet tot de verhoopde rationalisatie van een visserij leidt. Meestal neemt de overkapitalisatie nog toe. De voornaamste nadelen liggen evenwel op het socio-culturele vlak (26). Vissers-gemeenschappen met weinig alternatieve arbeidsmogelijkheden worden erdoor ontwricht en vissen « *as a way of life* » schijnt niet langer aantrekkelijk (27).

De kuststaat waar tot dusver op de meest rationele wijze werk werd gemaakt van het visserijbeheer is Canada. Ook hier is duidelijk gebleken dat het nieuwe regime tot een aantal nieuwe problemen aanleiding heeft gegeven en dat een combinatie van verscheidene maatregelen noodzakelijk is, wil men voorkomen dat de verhoopde rationalisatie door allerlei neven-effecten omzeild wordt. Naast zuivere beperking van de toegang wordt nu

(24) YOUNG, O., « The Political Economy of Fish : the Fishery Conservation and Management Act of 1976 », *O.D.I.L.A.*, 1982, 243-245. Cfr. FINCH, R., « Fishery Management under the Magnuson Act », *M.P.*, 1985, 177-179.

(25) Volgens art. 118 zullen staten die dezelfde stocks bevissen, of die in hetzelfde gebied verschillende levende rijkdommen exploiteren, onderhandelingen aanknopen met de bedoeling de nodige maatregelen uit te werken voor het behoud van de betrokken rijkdommen en zullen zij samenwerken teneinde de nodige sub-regionale of regionale visserij-organisaties op te richten.

(26) Cfr. POLLNAC, R. & JACKE LITTLEFIELD, S., « Sociocultural Aspects of Fisheries Management », *O.D.I.L.A.*, 1982, 209-242. FRICKE, P., « Use of Sociological Data in the Allocation of Common Property Resources. A Comparison of Practices », *M.P.*, 1985, 39-52.

(27) Cfr. YOUNG, O., « Fishing by Permit : Restricted Common Property in Practice », *O.D.I.L.A.*, 1983, 121-170.

ook geëxperimenteerd met het verbod de vangsteapaciteit van de schepen te vergroten, de prijs van de licenties te verhogen wanneer het inkomen van de visser stijgt, de licenties niet overdraagbaar te maken, het terugkopen van vergunningen door de staat, en het creëren van een quotamarkt waarbij de meest efficiënte vloten quota kunnen aankopen en hun winst maximaliseren, terwijl minder doeltreffende entiteiten zullen aangezet zijn hun quota met winst te verkopen en de visserij te verlaten (« *individual property shares* ») (28).

Problemen van totale inefficiëntie ontstonden echter in Newfoundland waar geweigerd werd de toegang tot de visserij te beperken wegens het hoge werkloosheidscijfer (29). Dit laatste is inderdaad één van de gevaren, verbonden aan de invoering van 200-mijlszones. Wegens de toegenomen mogelijkheden is de kuststaat geneigd de nationale visserij-industrie sterk te subsidiëren en deze te beschouwen als een opvangmiddel in de strijd tegen de werkloosheid. Dit leidt evenwel onvermijdelijk tot overbemanning aan lage lonen, zodat de vissers zelf er niet op vooruitgaan.

Een ander gevaar voor inefficiëntie ligt in het al te drastisch uitsluiten van buitenlandse vissers, daar waar het stapels betreft die slechts een lage marktwaarde hebben en die doorgaans door de lange afstandsvloten op een goedkopere en doeltreffender manier kunnen gevangen worden.

Deze voorlopige vaststellingen bewijzen dat het visserijbeheer door de kuststaat zich nog in een overgangsstadium bevindt. Drastische of actieve maatregelen zijn inderdaad vereist, wil de kuststaat de verhoopte resultaten realiseren. Een uniek, ideaal managementsysteem bestaat niet en er dient mee gerekend te worden dat het beheer soepel en dynamisch zal moeten opgevat zijn en voortdurend dient aangepast te worden. In vergelijking met de nieuwe problemen die de uitbreiding van de visserij-jurisdictie gecreëerd heeft, lijken de hoge verwachtingen achteraf bekeken, erg simplistisch te zijn geweest. Wij stellen vast dat de beheerssystemen tot dusver verrassend weinig verschillen van de vroegere (30).

IV. — DE ONDERONTWIKKELDE KUSTSTAAT

Het visserijbeheer in een onderontwikkelde kuststaat stelt een aantal bijkomende en specifieke problemen : denken wij maar aan de belangrijke rol van de artisanale visserij, het ontbreken van afdoende systemen voor bewaring, transport en verkoop, onafdoende en soms onbestaande econo-

(28) Voor- en nadelen van deze methode, cfr. KEEN, E., « Common Property in Fisheries. Is Sole Ownership an Option? », *M.P.*, 1983, 197-211.

(29) Cfr. COPES, P., « Implementing Canada's Marine Fisheries Policy. Objectives, Hazards and Constraints », *M.P.*, 1982, 219-235. VANDER ZWAAG, D., « Canadian Fisheries Management : a Legal and Administrative Overview », *O.D.I.L.A.*, 1983, 188-189.

(30) Zie in dit verband diverse bijdragen in (ed.) ROTHSCHILD, B., *Global Fisheries Perspectives for the 1980s*, New York, Springer, 1983.

mische infrastructuur, de aanwezigheid van buitenlandse kapitaal en management door middel van « *joint ventures* » en ter plaatse gevestigde ondernemingen die soms de verwerking in handen hebben, gebrek aan een stevige administratie of een duidelijke nationale politiek, onvoldoende controle-mogelijkheden (31). Andere karakteristieke factoren in deze streken zijn de overvloed aan goedkope werkkrachten, voorraden die samengesteld zijn uit kleine vissen van allerlei soort wat een hinderpaal is voor de mechanisatie van de verwerking, het laag ontwikkelingspeil van de bevolking wat het gebruik van buitenlandse technologie bemoeilijkt, gebrek aan bevoegde wetenschappelijke onderzoekers en managers en aan lokale investerings-capaciteiten.

In de plannen voor de visserij-ontwikkeling werd in het verleden vooral nagelaten rekening te houden met de belangen van de *artisanale visserij* die doorgaans 60 à 70 % van het aantal nationale vissers uitmaakt (32). Dit was bijvoorbeeld het geval in Thailand dat bekend staat om het spectaculaire succes van zijn moderne treilervloot. De keerzijde van dit succes was uitputting van de hoogwaardige visstapels in de Golf van Thailand en evenredige toename van de hoeveelheid « *trash fish* », verlies van traditionele visgronden voor de artisanale vissers, prijsdaling van de aangelande vis ten nadele van deze laatste groep en massaal overtreden van de visserijreglementen (33).

Het aantal projecten dat erop gericht is de kleine vissersgemeenschappen te stimuleren is in de jongste jaren wel gestegen maar deze zijn veelal gericht op economische en sociale oogmerken door middel van de verbetering van de vismethoden (vb. het motoriseren van kano's) en de invoering van effectiever vistuig. Externe beperkingen spelen hierbij evenwel een rol : deze kustvisserij wordt doorgaans reeds erg intensief bedreven, de ontwikkeling van de artisanale visserij komt in botsing met die van de moderne treilers (zie hogervermeld voorbeeld van Thailand) en het feit dat de artisanale visserij meestal reeds overbezet is. Toename van efficiëntie staat dus niet altijd gelijk met een toename van de produktiviteit (34). In de meeste ontwikkelingslanden wordt de kleinschalige visserij, net als in de ontwikkelde landen, aangewend als een opvanginstrument voor werklozen zodat de inkomens doorgaans minimaal zijn. Algemeen wordt dan ook

(31) KESTEVEN, G., « Fisheries Research in Developing Countries », in *ibid.*, 256.

(32) Cfr. LOFTAS, T., « Extended Limits. A Threat to Small-Scale Fisheries », *M.P.*, 1979, 170. LAWSON, R. & ROBINSON, M., « Artisanal Fisheries in West-Africa. Problems of Management Implementation », *M.P.*, 1983, 279-290.

Op wereldvlak vertegenwoordigt de artisanale visserij 25 % van de vangst en 40 % van de aangeboden zeevoedselhoeveelheid voor menselijke consumptie.

(33) Cfr. PANAYOTOV, T., « Economic Conditions and Prospects of Small-Scale Fishermen in Thailand », *M.P.*, 1980, 142-146. « Review of the State of World Fishery Resources », *F.A.O. Fisheries Circular n° 710, Rev. 2*, (FIRM/C. 710 (rev. 2), Rome, F.A.O., 1981, 13.

(34) TROADEO, J. P., « Practices and Prospects for Fisheries Development and Management : the Case of Northwest African Fisheries », ed. ROTHSCHILD, B., o.c., 105-106. LAWSON, R., « New Directions in Developing Small-Scale Fisheries », *M.P.*, 1977, 45-47.

aanbevolen in de visserijplannen maatregelen te voorzien voor alternatieve tewerkstelling, veeleer dan de artisanale visserij te subsidiëren of enkel de nadruk te leggen op de ontwikkeling van de nationale visserij (35). Een ander praktisch probleem in dit verband is de moeilijkheid om betrouwbare vangststatistieken op te stellen. De mobiliteit en de migratie van de vissers tussen naburige staten bemoeilijken de controle op elke beheersmaatregel.

Een algemeen verschijnsel is ook dat de visserij-ontwikkelingsplannen steeds gericht zijn op investeringen en technologische verbeteringen in de produktiesector en dat zij bij de bepaling van geschikte interventies of bij het stellen van prioriteiten veel minder rekening houden met objectieve lokale gegevens en hun implicaties. Visserijprojecten die gefinancierd worden door multinationale ontwikkelingsbanken vertonen eveneens de tendens enkel de onmiddellijke financiële opbrengst van een visserij als maatstaf aan te nemen en verwaarlozen de nodige follow up waaruit blijkt dat na enkele jaren onvermijdelijk overkapitalisatie optreedt (36). Indien dergelijke projecten een coöperatieve subsidiëren betekent winst doorgaans dat de eigenaars van de schepen of eventueel de staat, hier voordeel uithalen terwijl de vissers even arm blijven (37).

Een ander facet dat in de toekomst meer aandacht verdient is dat van de *afzetmarkten*. Het succes van de ontwikkeling van de geïndustrialiseerd visserij in de 200-mijlszones van ontwikkelingslanden zal rechtstreeks afhankelijk zijn van hun afzetmogelijkheden, zowel binnenlandse (betere infrastructuur) als buitenlandse (internationale akkoorden), zodat de ontwikkelingslanden, met de geleidelijke « *phasing out* » van de afstandvisserij, een groter deel van de internationale markt zullen kunnen veroveren, temeer daar zij over goedkope werkkrachten beschikken en zij hun nationale wateren aan lagere kostprijs kunnen exploiteren.

In deze richting worden inspanningen geleverd door de F.A.O.

In 1979 kwam het groots opgezette « E.E.Z. Programma » tot stand dat vooral drie oogmerken nastreeft : (a) de mogelijkheden van de kuststaten of -statengroepen op het vlak van het beheer en de ontwikkeling van hun visserij doen toenemen; (b) het rationeel beheer en het volledig gebruik van de visserijrijdommen in de E.E.Zones van de ontwikkelingslanden bevorderen; (c) de inspanningen van ontwikkelingslanden, teneinde zich een groter aandeel van en een hogere opbrengst uit de levende zeerijdommen te verzekeren, ondersteunen als onderdeel van het initiatief tot vestiging van een Nieuwe Internationale Economische Orde.

(35) SMITH, I., « Improving Fishing Incomes when Resources are Overfished », *M.P.*, 1981, 17-22.

(36) Dit geldt evenzeer voor Latijns-Amerika hoewel de toestand van de artisanale visserij daar doorgaans heel wat gezonder is dan op de andere continenten. KESTEVEN, G., « Latin American Fisheries », *O.Y.*, IV, 1983, 57-58.

(37) Cfr. LAWSON, R., « Post-Evaluation of Fisheries Projects », *M.P.*, 1980, 42-51. YAHAYA, J., « Capture Fisheries in Peninsular Malaysia. Lessons from Majuikan's Experience », *M.P.*, 1981, 322-330.

De realisering van deze objectieven is gepland door een actie op middel-lange en één op lange termijn. Tot de eerste behoren o.a. de identificatie van de nationale mogelijkheden en bijstand bij de opstelling van beheers-plannen, advies en technische bijstand, opleiding, fondsen, technische en economische samenwerking. De lange termijnactie bestaat vooral in het uitvoeren van allerlei studies. De uitvoering van dit programma werd gedecentraliseerd en berust op de creatie van een heel netwerk van technische steuneenheden in de ontwikkelingslanden. De regionale organismen worden indien nodig geherstructureerd en sub-regionale eenheden worden opgericht (*infra*). Bijzondere belangstelling gaat uit naar de artisanale visserij en een afzetmarkt-informatiedienst werd opgezet voor Latijns-Amerika, Azië en West-Afrika (38). Door de internationale F.A.O.-Visserij-conferentie, gehouden in de zomer 1984, werd gepoogd de ontwikkelde staten ertoe te brengen bijdragen te leveren voor de « Strategie voor visserij-beheer en -ontwikkeling ». De vijf aangeduide actieprogramma's behelzen (a) planning, beheer en ontwikkeling; (b) ontwikkeling van de artisanale visserij; (c) aquacultuur; (d) de internationale handel in visserijprodukten; (e) het opdrijven van de bijdrage van de visserijrijksdommen in de voedsel-voorziening (39).

Dit alles laat ons toe te besluiten dat de ontwikkelingslanden zich nu uiteraard in een gunstiger positie bevinden dan onder het traditionele regime — in 1975 werd het mogelijke voordeel voor de ontwikkelingslanden door Popper geschat op 4 miljoen ton (40) — maar dat zij om hier ten volle profijt uit te halen, tegen zeer complexe problemen moeten optornen. Het management dient lokaal en concreet geïnspireerd te zijn en niet noodzakelijk gecopiëerd op dat van de ontwikkelde kuststaten. De noodzakelijke wetenschappelijke expertise dient door de regionale F.A.O.-visserijcommissies en -raden en door bilaterale samenwerkingsakkoorden te worden aangebracht. In afwachting ziet het ernaar uit dat de voortzetting van de afstandsvisserij niet enkel een gunst, maar ook een noodzaak is omdat deze ten minste tastbare voordelen en broodnodige inkomsten verschaft. Op lange termijn is het voor de ontwikkelingslanden evenwel gunstiger prioriteit te geven aan overdracht van visserijtechnologie, training, gezamenlijk onderzoek en controle-activiteiten, industriële, financiële en technische samenwerking, dan wel aan het verwerven van onmiddellijke inkomsten waarvan de kosten door de visserijstaten op de consument zullen

(38) Cfr. LOFTAS, T., « F.A.O.'s E.E.Z. Programme. Assisting a New Era in Fisheries », *M.P.*, 1981, 234-238. LUCAS, K. & LOFTAS, T., « F.A.O.'s E.E.Z. Program : Help to build the Fisheries of the Future », *O.Y.*, III, 1982, 54-73.

(39) MADELEY, J., « World Fisheries Conflict looms », *M.P.*, 1985, 77-78.

(40) POPPER, F., « The Role of F.A.O. and of the Regional Organizations after the Conclusion of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea », ed. CHRISTY, F., e.a., *The Law of the Sea : Caracas and Beyond*, Cambridge Mass., Ballinger, 1975, 211. Om aan de verwachte vraag naar vis te voldoen is een kapitaalsinvestering van 30 miljard \$ vereist tussen dit en het jaar 2000. In recente jaren werd merkkelijk vooruitgang geboekt door o.a. Guinée-Bissau, Indonesië, Maleisië, Pakistan en Sri Lanka.

worden afgewenteld. Regionale samenwerking bij het beheer kan niet anders dan gunstige gevolgen hebben (41).

V. — ALTERNATIEVEN VOOR DE AFSTANDSVISSERIJ

Naast het intensifiëren van de exploitatie van de volle zee (tonijn en niet-conventionele soorten) en het Zuidpoolgebied (krill) — twee mogelijkheden die met zeer hoge produktiekosten gepaard gaan (42) — rest er de traditionele lange afstandsvloten vooral zo gunstig mogelijke toegangsvoorwaarden tot de 200-mijlszones te bedingen. Naar diverse aspecten van de visserij door derde staten onder het licentiesysteem (43) werd reeds verwezen in het kader van de bilaterale visserij-akkoorden. Onder het traditionele regime gebeurde de niet-lokale vangst vooral in de noordelijke Stille Oceaan en in het Noord- en Oost-Atlantisch oceaangebied, zodat het vooral langs deze kusten is dat de afstandsvloten trachten andere, aantrekkelijke oplossingen uit te dokteren. Een veel toegepaste praktijk sedert de uitbreiding van de nationale visserij-jurisdictie is de oprichting van gemengde visserij-ondernemingen of « *joint ventures* », waarbij de samenwerking diverse vormen kan aannemen. Naast directe investeringen in de lokale visverwerkende industrie of het toestaan van leningen aan lokale visserij-ondernemingen (vb. Japan in Alaska) (44) zijn er bijvoorbeeld contracten voor het leveren van vis aan vreemde fabrieksschepen (45) en voor de vangst door vreemde schepen met aanlanding en verwerking in de kuststaat (46).

« *Over the side sales* » zijn bedoeld om de nationale vissers de kans te geven vangsten te verkopen die de lokale verwerkingscapaciteit te buiten gaan of waarvoor er geen plaatselijke afzetmarkt bestaat. De tweede methode wordt meestal aangewend voor de vangst van ondergeëxploiteerde

(41) Algemene problematiek : LAWSON, R., *Economics of Fisheries Development*, London, Frances Pinter, 1984.

(42) KACZYNSKI, V., « Alternatives facing Distant Water Fishing States in the Northeast Pacific Ocean. Part I — Distant Water Fisheries of the East European Countries : their Present Economic Status and Future Activities in the Northeast Pacific », *O.D.I.L.A.*, 1979, 84-88.

(43) De specifieke voorwaarden die aan de visserijstaat worden opgelegd worden in de vergunningen nauwgezet uitgewerkt, vb. het aantal en de aard van de toegelaten schepen, de geografische afbakening van de visgronden, de vangstquota, andere beheersvoorschriften, de betaling van taksen, het aanlanden van de gevangen vis, de opleiding van lokale vissers, de erkenning van « speciale belangen ».

Als tegenprestatie worden door de bilaterale akkoorden vereist : financiële en economische samenwerking, opleiding en onderzoek, commerciële voordelen en oprichting van « joint ventures ».

(44) JOSEPHS, H., « Japanese Investment in the U.S. Fishing Industry and its Relation to the Two-Hundred-Mile Law », *M.P.*, 1978, 255-267.

(45) Vb. V.S.-Korea (Golf van Alaska), V.S.-U.S.S.R., Canada-Polen.

Deze praktijk wordt ook toegepast in de Britse visserijzone. Sovjet-fabrieksschepen kopen er het grootste deel van de haringvangst uit het noordelijk deel van de Noordzee op. Deze praktijk is voorlopig in E.G.-verband nog niet verboden. *De Standaard*, 1 augustus 1985.

(46) Vb. V.S.-Polen (Golf van Alaska), Canada-U.S.S.R., Japan en D.D.R.

soorten waarvoor de lokale vissers niet over het gepaste vistuig beschikken. Zij verschaft werk aan de plaatselijke visverwerkende bedrijven en de kuststaat kiest de visserijstaat uit die aan de voordeligste voorwaarden werkt. Dit veroorzaakt een scherpe concurrentie tussen de rechtstreekse allocatie van visrechten aan derde staten door vergunningen en de « *joint ventures* ». Deze laatste methodes zijn inderdaad economisch niet optimaal, noch voor de vissers of de visverwerkende industrie van de kuststaat, noch voor de afstandsvloten die op gedeeltelijke capaciteit draaien.

Een belangrijk gevolg van het nieuwe regime houdt verband met de reorganisatie van de markten. De kuststaat staat soms vergunningen toe in ruil voor gunstiger afzetmogelijkheden van eigen visprodukten (vb. Canada-E.E.G.), of op voorwaarde dat de vis geheel of gedeeltelijk ter plaatse verwerkt wordt. In de Amerikaanse visserijzone gevangen vis wordt frequent in vreemde havens afgezet en vervolgens terug in de V.S. ingevoerd. Dit betekent belangrijke verschuivingen in het internationaal handelspatroon. De activiteiten van de afstandsvloten leiden niet noodzakelijk tot een hogere visaanvoer in eigen land en kuststaten met aanzienlijke vangstcapaciteit verminderen hun invoer en worden belangrijke uitvoerders. Ook het binnenlandse prijsniveau staat rechtstreeks in verhouding tot de hoeveelheid en de prijs van de ingevoerde produkten (47).

Uit een OESO-studie van 1982 valt op te maken dat de internationale visserijmarkt vooralsnog gedomineerd wordt door de OESO-lidstaten (85 % van de invoer en 59 % van de uitvoer) maar dat op dit vlak een steeds grotere invloed verwacht wordt van het aanbod uit de ontwikkelingslanden (48). Ofschoon de wereldproductie in de laatste jaren nog (bescheiden) toenam (gemiddeld 1 % jaarlijks) valt een stijging van de prijzen waar te nemen, die gebaseerd schijnt te zijn op vrees voor de toekomst, veeleer dan op werkelijke schaarste (49).

Alle factoren in acht genomen blijkt uit de praktijk dat het voor een ontwikkelde kuststaat doorgaans voordeliger is met de afstandvisserijstaten samen te werken dan een geïsoleerde, zuiver op conservatief gestemde politiek te voeren. Deze coöperatie, ook onder de vorm van investeringen, bevordert het wetenschappelijk onderzoek, stimuleert de nationale visserij-industrie tot een rationeler en competitiever instelling en verzekert het optimaal gebruik van de visvoorraden en de tewerkstelling in de visverwerkende nijverheid (50).

(47) Vb. CRUTCHFIELD, S., « Coping with Fish Imports. Alternative Policies for Canadian-U.S. Groundfish Trade », *M.P.*, 1985, 214-218.

(48) *Echanges internationaux des produits de pêche : conséquences des zones de 200 milles*, Paris, O.C.D.E., 1982, 23. Cfr. LUCAS, K. & LOFTAS, T., o.c., 42-43. In de loop van de jaren zeventig steeg de waarde van de export van visprodukten uit ontwikkelingslanden reeds van 20 tot 34 % van het wereldtotaal.

(49) O.C.D.E., 1982, o.c., 124

(50) Cfr. economische studie door MUNRO, G., « Coastal States, Distant-water Fleets and E.F.J. Some Long-run Considerations », *M.P.*, 1985, 2-15.

Ofschoon de teloorgang van de lange afstandsvisserij één van de meest voor de hand liggende gevolgen van het nieuwe exploitatieregime was, schijnt deze verwachting zich voorlopig, om bovengenoemde redenen, niet in dramatische zin te concretiseren (51); onderontwikkelde kuststaten hebben hier andere, reeds aangehaalde motieven voor.

Voor de belangrijkste afstandsvisserijstaten zelf, die tot dusver naar schatting ongeveer 10 % van hun gemiddelde vangst moesten prijsgeven, betekent het nieuwe regime een aansporing tot nog verder doorgedreven efficiëntie, hoewel dit traditioneel voor de oostblokstaten geen doel op zich was. De zeevisserij stelt voor hen enkel een middel voor waardoor het aanbod van dierlijke eiwitten op de nationale markt kan vergroot worden. Nog verdere ontwikkeling van de afstandsvloot ligt dan ook in hun bedoeling, niettegenstaande de sterk toegenomen kosten en de noodzaak tot het voeren van intensief wetenschappelijk onderzoek waar de resterende alternatieve mogelijkheden aanleiding toe geven. Japan, de andere grote afstandsvisserijstaat, heeft wel steeds de optimale rendabiliteit van zijn vissersvloot nagestreefd en staat voor de taak aan zeer hoge binnenlandse consumptiebehoeften te beantwoorden. Stabiele toegangsmogelijkheden aan voordelige voorwaarden en een zekere controle van de markten zijn noodzakelijke vereisten. Het land was daarom het eerste om inventieve oplossingen als « *joint ventures* » en rechtstreekse investeringen toe te passen als reactie op de trend naar uitgebreide kuststaat-jurisdictie en werd hierin nagevolgd door zijn concurrenten (vnl. oostblokstaten, Z. Korea, Taiwan en Spanje) (52).

Op middellange termijn dient er evenwel mee gerekend te worden dat de kuststaten hun eigen vangstcapaciteit merklijk zullen uitbouwen.

VI. — DE NALEVINGSCONTROLE

Dit aspect van het nieuwe oceaanregime geeft op zijn beurt aanleiding tot complexe problemen (53) — ook hier in grotere mate in de ontwikkelingslanden — en betekent tegelijk een stimulans tot het ontwikkelen van nieuwe technologieën. Het stelt de kuststaat voor nieuwe mogelijkheden, want de naleving van de visserijreglementen is nu niet langer afhankelijk van de quasi-vrijwillige medewerking van vissers en visserijstaten, wat in het verleden steeds één van de zwakste zijden van het internationaal visserij-beheer is geweest.

Naast het inzetten van marineschepen voor de visserijpolitie staan de

(51) Wel bijvoorbeeld in de E.E.G. (Groot-Brittannië en W. Duitsland).

Algemeen licht dalende trend : wereldtotaal fabrieksschepen in 1980 : 852, in 1982 : 845 (vgl. O.Y., III en IV).

(52) Cfr. KACZYNSKI, V., o.c., 90-100. MILES, E., e.a., *The Management of Marine Regions : the North Pacific*, Berkeley, London, Los Angeles, Univ. of California Press, 1982, 274 en 202-203.

(53) Cfr. RAWSON, K., « Offshore Policeman », *M.P.*, 1978, 37-45.

kuststaat nog een aantal andere en vreedzamer middelen ter hand. Actief toezicht op de visgronden en controle aan de wal bij het aanlanden van de vis kunnen preventief belangrijk zijn (vb. voor controle op toegelaten vangst en bijvangst van bepaalde soorten).

Op dit vlak speelt Canada eens te meer een vooruitstrevende rol. Sedert 1977 werd een gesofisticeerd visserijcontrolesysteem ontwikkeld dat gebaseerd is op vergunningen (toegelaten plaats, periode, vistuig, vissoort) en een rapporteringsverplichting binnen de 24 uur vóór het betreden, en 72 uur vóór het verlaten van de 200-mijlszone. De vreemde vissersvaartuigen moeten om de zeven dagen hun vangst mededelen en hun verplaatsing naar andere visgronden vooraf rapporteren. Het systeem wordt geleid vanuit kuststations voor de visserijcontrole. Ter plaatse wordt toezicht gehouden en opgetreden door een vloot patrouilleschepen en -vliegtuigen. De staten die de nodige akkoorden afsloten met Canada dienen jaarlijks gedetailleerde visserijplannen voor hun vloot in te dienen (54). Efficiënte en goed uitgebouwde kustwachten bestaan o.a. ook in de Verenigde Staten en Noorwegen.

Regionale samenwerking op dit vlak lijkt een realistische en voordelige oplossing. In de E.G.-visserijzone berust de controlebevoegdheid nog steeds overwegend bij de lidstaten, dit in overeenstemming met de gemeenschappelijke normen, hoewel sedert 1982 ook Commissie-ambtenaren werden aangesteld voor de controle van schippers en nationale autoriteiten (55). Op het voorstel van het Europees Parlement tot oprichting van een Europese kustwacht werd nog niet ingegaan (56). Controle over dergelijke uitgestrekte oceaangebieden zal ongetwijfeld leiden tot de toepassing van vele nieuwe technologische middelen die reeds voor militaire doeleinden worden aangewend (o.a. satellieten, onderwater af luisterapparatuur, elektronische sensors). Het ligt voor de hand dat de grootmachten hierin de leiding nemen en, zoals reeds opgemerkt, kan regionale samenwerking ook op dit terrein kostenbesparend werken en tot grotere verspreiding van deze hulpmiddelen aanleiding geven (57).

VII. — HET PROBLEEM VAN DE MARITIEME GRENSAFBAKENING

De bepaling van maritieme grenzen tussen aanpalende en tegenover elkaar gelegen staten is een actueel internationaal probleem. Zowel de

(54) ESTEVES-CARDOSO, J., « Enforcement of Fishery Regulations Problems in Coastal and International Control », *M.P.*, 1978, 149-150.

Cfr. JOHNSON, B. & MIDDLEMIS, D., « Canada's 200-Mile Fishing Zone : the Problem of Compliance », *O.D.I.L.A.*, 1977, 79-107.

(55) « Verordening van juni 1982 », *P.B.*, L.226 van 29.7.1982, 1.

(56) E.P. resolutie 1901/79. *P.B.*, C.39 van 12.2.1979, 63. *Bulletin E.G.*, 1979, n° 1, 72.

(57) VORBACH, J., « The Law of the Sea Regime and Ocean Law Enforcement. New Challenges for Technology », *O.D.I.L.A.*, 1981, 328-331. SILVERSTEIN, H., « Ocean Surveillance Technologies and International Payoffs », *O.D.I.L.A.*, 1981, 187-198.

uitbreiding van de visserij-jurisdictie, als de snelle vooruitgang van de technologie voor de exploitatie van het continentaal plat gaven er een nieuwe dimensie aan. Deze ontwikkelingen gaven aanleiding tot talloze afbakingsconflicten (58). Maritieme grensbetwistingen zijn doorgaans zeer complex, vooral indien de reële of veronderstelde rijkdom van de betrokken zone bijzonder groot is.

Een recente grensbetwisting is die tussen de Verenigde Staten en Canada in de *Golf van Maine*, waarbij zowel de exploitatie van het continentaal plat als de visserij op Georges Bank belangrijke aspecten zijn. De aanspraken overlappen elkaar in dit grensgebied over een oppervlakte van ongeveer 9000 vierkante mijl. Om een ernstige confrontatie op de visgronden te voorkomen werd op 24 februari 1977 een wederzijds visserij-akkoord gesloten (59), dat de volgende principes voorzag in de (ook andere) grensgebieden : tussen de partijen zal controle uitgeoefend worden door de vlagstaat; geen van beide partijen zal de visserij door derde staten in de grensgebieden toelaten; elk van beide partijen mag controleoperaties uitvoeren tegenover derden. Dit akkoord werd op 1 juni 1978 door Canada opgezegd.

Op 29 maart 1979 ondertekenden beide staten twee nieuwe verdragen (60).

Het eerste was een visserijverdrag dat een gedetailleerd programma opstelde voor de instandhouding, het gezamenlijk beheer en de reglementering van de visserijrijdommen van het gebied. Het tweede bepaalde de procedure voor de oplossing van het maritiem grensgeschil in de Golf van

(58) Het zeerechtverdrag voorziet in dit geval, onder de art. 74 en 83, analoge principes voor de afbakening van E.E. Zones en continentale plateaus. Zij dient te gebeuren « door een akkoord, op basis van volkenrechtelijke principes zoals uitgedrukt in art. 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, en met de bedoeling een billijke oplossing tot stand te brengen ». Indien binnen een redelijke tijdspanne geen overeenstemming kan worden bereikt, zullen de procedures voor de beslechting van geschillen, zoals voorzien in het verdrag, toegepast worden. Dit houdt in dat het de staten, volgens art. 298, par. 1 (a) (i), vrijstaat bij de ondertekening, ratificatie of toetreding, of op een later tijdstip, te verklaren dat zij één of meer van de voorziene geschillenregelsprocedures niet aanvaarden; op voorwaarde evenwel dat deze staten, indien een dergelijk geschil oprijst na de invoegetreding van het verdrag, en indien onderhandelingen geen akkoord hebben opgeleverd na verloop van een redelijke tijdspanne, aanvaarden dat het geschil aan conciliatie wordt onderworpen, behalve indien het betrekking heeft op soevereiniteits- of andere rechten in territoriale aangelegenheden.

(59) *I.L.M.*, 1977, 590.

Voor het Georges Bank gebied wordt een managementprogramma opgesteld voor 28 visstapels. Elk van beide staten ontvangt een bepaald aandeel in de vangst van deze stapels. Deze aandelen zullen om de tien jaar herzien worden. De partijen verbinden er zich toe de I.C.N.A.F.-reglementen te respecteren. Voor de toegang tot de wederzijdse visserijzones wordt afgezien van de vereiste vergunningen en licenties, die volgens de nationale wetgevingen van vreemde vissers gevraagd worden. Cfr. DE MESTRAL, A., « Deux récents accords bilatéraux en matière de pêche en 1977 », *C.Y.I.L.*, 1977, 296-298. SNOW, R., « Extended Fishery Jurisdiction in Canada and the U.S. », *O.D.I.L.A.*, 1978, 319-322.

(60) « Fisheries Agreement », *N.D.L.S.*, IX, 162.

Drie beheerscategorieën worden bepaald : gezamenlijk beheer voor de « straddling » stocks, primerend beheer voor stapels van overwegend belang voor één van de partijen, en onafhankelijk beheer voor de stapels in de niet-omstreden zones. Een geschillenregelsprocedure en een visserijcommissie worden voorzien.

Maine d.m.v. bindende beslechting door derden. De procedure werd uitgewerkt in twee aangehechte akkoorden (61). Bijlage I voorzag de verwijzing van het grensgeschil naar een Speciale Kamer van het Internationaal Gerechtshof. Bijlage II voorzag de verwijzing ervan naar een *ad hoc*-arbitragehof in geval het algemeen akkoord door één van beide partijen zou worden opgezegd.

Het visserij-akkoord botste in de Verenigde Staten op hevige weerstand omdat de toewijzing van het recht over bepaalde visstapels als unfair werd beschouwd en omdat een dergelijk akkoord niet permanent mocht verbonden worden aan de eventuele regeling van de maritieme grensbetwisting. Canada drong aan op de voorafgaande sluiting van een permanent visserij-akkoord als verzekering tegen een eventuele « *winner take all* » beslechting. Na twee jaar uitstel werd het visserij-akkoord door de V.S.-administratie verworpen en werd enkel het maritiem grensakkoord op 29 april 1981 door de Verenigde Staten geratificeerd (62). Op 25 november 1981 werd de zaak aanhangig gemaakt bij het Internationaal Gerechtshof (63).

Deze zaak vertoonde een aantal bijzondere aspecten : het was de eerste maal dat partijen in een internationaal geschil hun toevlucht namen tot de procedure van de Speciale Kamer voor het Internationaal Gerechtshof, volgens art. 26, par. 2, van zijn Statuut, en het was de eerste maal dat een internationaal hof de afbakening van het continentaal plat diende te combineren met die van een exclusieve visserijzone.

Op 12 oktober 1984 deed de uit vijf leden samengestelde Kamer uitspraak in het geschil (64). Zij stelt dat het aan de hand van de fysische structuur van de zeebodem in het gebied, niet valt aan te geven welke delen als de natuurlijke voortzetting van het continent van Canada of van de Verenigde Staten te beschouwen zijn. Op grond van art. 6 van het verdrag inzake het continentaal plateau van 1958 en van de art. 74 en 83 van het zee-rechtverdrag van 1982, stelt de Kamer vervolgens dat de maritieme grens zal vastgelegd worden op basis van volkenrechtelijke beginselen en regels evenals van het billijkheidsprincipe, en dit rekening houdend met alle relevante omstandigheden, teneinde een billijke regeling van het geschil te verwezenlijken. Als hoofdcriterium hiervoor wordt de evenredige verdeling van het gebied volgens de loop van de kustlijnen aangenomen

(61) *N.D.L.S.*, IX, 169 en 173.

(62) Cfr. FELDMAN, M.R., COLSON, D., « The Maritime Boundaries of the United States », *A.J.I.L.*, 1981, 764-763. RHEE, S., « Equitable Solutions to the Maritime Dispute between the United States and Canada in the Gulf of Maine », *A.J.I.L.*, 1981, 690-628. EMANUELLI, C., « La délimitation des espaces maritimes entre le Canada et les Etats-Unis dans le Golfe du Maine », *McGill L. J.*, 1983, 335-377.

(63) « Case concerning Delimitation of the Maritime Boundary of the Gulf of Maine Area », *I.L.M.*, 1982, 69. GUYOMAR, G., « La constitution au sein de la Cour Internationale de Justice d'une chambre chargée de régler le différend de frontières maritimes entre les Etats-Unis et le Canada », *A.F.D.I.*, 1981, 213-221.

(64) *I.L.M.*, 1984, 1197. *Ars Aequi*, 1985, 549-550. MC DORMAN, T., SAUNDERS, Ph. & VANDERZWAAG, D., « The Gulf of Maine Boundary. Dropping Anchor or setting a Course? », *M.P.*, 1985, 90-107.

(geografisch criterium). Om de billijkheid van de zo bekomen verdeling te beoordelen wordt deze onderzocht in het licht van de bijzondere belangen van de plaatselijke bevolking : haar bestaansmogelijkheden en economische ontwikkeling. Het eindresultaat van de afbakening wordt als rechtvaardig beoordeeld. Eén afwijkende mening werd naar voren gebracht door rechter Gros die van oordeel was dat de Kamer zich al te zeer door het werk van de Derde Zeerechtconferentie had laten leiden (*in casu* het akkoord tussen de partijen inzake het aanvangspunt van de delimitatielijijn en vervolgens het zoeken naar een billijke oplossing) en dat dit aanleiding gaf tot arbitraire oplossingen. De Kamer heeft zich beperkt tot het vastleggen van de algemene maritieme grens en het valt dan ook te verwachten dat beide partijen een nieuw akkoord zullen sluiten voor het visserijbeheer in het grensgebied en de wederzijdse toegang tot de nationale visserijgebieden (65).

Originele oplossingen kwamen reeds tot stand na het instellen van nieuwe jurisdictiezones door Noorwegen rond het eiland Jan Mayen en in de Barents Zee (66). Over het algemeen wijst de verdragspraktijk met betrekking tot de afbakening van economische zones en visserijzones op een diversiteit van methodes, die alle een billijke oplossing nastreven en meestal punt voor punt de overeengekomen grens vastleggen. In enkele gevallen wordt uitdrukkelijk naar de equidistantielijn verwezen. Soms wordt in het grensgebied een zone van gezamenlijk beheer ingericht zoals in hogergenoemde gevallen. Een merkwaardig verdrag, gesloten in 1978 tussen Australië en Papua/Nieuw Guinea, voorziet de inrichting van een beschermde zone in de Torres Straat. In deze grenszone zal de traditionele levenswijze en de wijze van levensonderhoud van de inboorlingen beschermd worden, zowel als het mariene milieu en zijn fauna en flora in en rond het gebied (67).

(65) In het licht van deze controverse onderzochten Moss, Ph. & TERKLA, D., de sociale gevolgen van een substantieel verlies van traditionele visgronden voor de lokale vissersbevolking in New England : « Income and Employment Change in the New England Fishing Industry », *O.D.I.L.A.*, 1985, 37-59.

(66) In het eerste geschil werden wat betreft de visserij afzonderlijke onderhandelingen gevoerd. Het betwiste visgebied in de E.E.Z. rond Jan Mayen werd volledig in de IJslandse 200-mijlszone opgesloopt. De T.A.C. voor lodde zal gezamenlijk bepaald worden. In geval van onenigheid komt deze bevoegdheid toe aan IJsland. Een gemengde visserijcommissie wordt opgericht. Het Noorse aandeel in de totale toegelaten vangst in het gebied onder gezamenlijk beheer werd bepaald op 15 % voor de periode 1980-84. In de eigen E.E.Z. rond Jan Mayen wordt aan IJsland eveneens 15 % van de T.A.C. toegekend. Dit akkoord dat tot stand kwam op 28 mei 1980 bevat geen grensbepaling voor het continentaal plat. Deze werd uitgewerkt door een conciliatiecommissie. *I.L.M.*, 1981, 798.

Cfr. ØSTRENG, W., « Norway's Law of the Sea Policy in the 1970s », *O.D.I.L.A.*, 1982, 84-85. EYFFSEN, J., « La délimitation du plateau continental entre la Norvège et l'Islande dans le secteur de Jan Mayen », *A.F.D.I.*, 1982, 711.

De maritieme grensbetwisting met de U.S.S.R. in de Barents Zee sleept aan sedert 1973. Om praktische redenen werd op 11 januari 1978 een voorlopig visserijakkoord afgesloten voor dit gebied. Er wordt geen duidelijke grens bepaald, maar wel een « grijze zone » waar de visserij door beide staten toegelaten is. Het doet geen afbreuk aan de standpunten van beide partijen inzake de afbakening van het continentaal plat en is als een zuiver tijdelijke oplossing bedoeld. Cfr. FLEISCHER, C., « Northern Waters and New Maritime Zones », *G.Y.I.L.*, 1979, 112.

(67) *I.L.M.*, 1979, 291.

VIII. — DE INTERNATIONALE VISSERIJCOMMISSIES (68)

Het somberste toekomstperspectief voor de internationale visserijcommissies is op dit ogenblik reeds achter de rug. Op het hoogtepunt van de politieke strijd over de uitbreiding van de rechten van de kuststaten, lag niet alleen het weinig doelmatig optreden van de bestaande internationale visserijorganisaties nog vers in het geheugen, maar werden deze bovendien door de Derde Zeerechtconferentie op een zijspoor gezet. Nu deze strijd is beslecht ten gunste van de exclusieve economische zone, is het klimaat gunstiger geworden voor een meer rationele discussie over de huidige, herziene functies van de commissies (69).

Wij kunnen vaststellen dat het zeerechtverdrag (a) het visserijbeheer overwegend in handen legt van de kuststaat; (b) zeer summier is in zijn managementbepalingen; (c) toch herhaaldelijk, maar vaag, verwijst naar de nood aan internationale, regionale, of sub-regionale samenwerking op het stuk van de visserij (70). Inderdaad, het voornaamste motief omwille waarvan in het verleden tot de oprichting van een visserijcommissie werd overgegaan, met name het ontbreken van een rechtsgezag over de volle zee, is nu grotendeels weggefallen door de aanvaarding van de E.E.Z. en het feit dat behalve tonijn, walvissen en krill, geen noemenswaardige voorraden uitsluitend in volle zee voorkomen. Hoe kunnen de internationale visserijcommissies verder een rol spelen in de verwezenlijking van de traditionele objectieven van het visserijbeheer : maximale benutting (71), conservatie (72), allocatie (73), economische rendabiliteit (74) en wetenschap-

(68) I.v.m. ontstaan, evolutie en werking van de commissies zie PEETERS, A. M., « De Internationale Visserijorganisaties. Toekomstgerichte Evaluatie », in : *Liber Amicorum E. Van Bogaert*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985, 187-190.

(69) KOERS, A., « Visserijorganisaties », ed. VERLOREN VAN THEMATAAT, P., *Oceaanregime, Milieuproblematiek, Voedsel- en Bevolkingsvraagstukken*, Studies over Internationaal Economisch Recht, Deel I.5. 's Gravenhage, Asser Instituut, 1977, 28.

(70) Art. 62 : toegang tot de exploitatie van het surplus in de E.E.Z. Art. 63 : gedeelde en « straddling » stocks. Art. 64 : sterk migrerende soorten. Art. 65 : mariene zoogdieren. Art. 66 : anadrome soorten. Art. 67 : katadrome soorten. Art. 69 : kustloze staten. Art. 70 : staten met speciale geografische kenmerken. Art. 118 : instandhouding visserijrijdommen van de volle zee. Art. 61 en 119 : bevorderen van uitwisseling van wetenschappelijke informatie t.a.v. visserij. Art. 123 : ingesloten en half-ingesloten zeeën. Art. 197-203 : aanmoedigen van studies, onderzoek en bijstand aan staten voor de preventie van zeeverontreiniging waar deze de visserij aantast. Art. 204-206 : het volgen van de effecten van de vervuiling op de visserij. Art. 275 en 276 : bevorderen van transfer van visserijtechnologie.

(71) Deze behoorde in het verleden slechts tot de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van een drietal commissies : de Zalm- en Heilbotcommissies voor de N.O. Stille Oceaan en de N.O. Atlantische Visserijcommissie.

(72) Traditioneel het belangrijkste werkterrein van de regionale visserijcommissies.

(73) Tot het begin van de jaren zeventig beschikten slechts drie commissies over allocatiebevoegdheid (Zalmcommissie N.O. Stille Oceaan, Visserijcommissie voor de N. Stille Oceaan, Visserijcommissie voor de N.W. Stille Oceaan). In de hieropvolgende periode werden de statuten van een aantal andere organisaties aangepast zodat zij ook quotaverdelingen konden doorvoeren.

(74) Slechts enkele van de visserijorganisaties hebben zich in het verleden uitdrukkelijk met dit vraagstuk ingelaten : vb. N.O. Atlantische Visserijcommissie, Visserijcommissie voor

pelijk onderzoek (75)? Het blijkt dat op al deze gebieden, de functies van de visserijcommissies een bij uitstek adviserend en informatief karakter hebben verworven. Zij werden voor wat de E.E.Z. betreft, alle aan de kuststaat toegewezen. In een eerste stadium althans heeft de internationale samenwerking op visserijgebied dan ook een opmerkelijke afslanking ondergaan. De kuststaten staan er weigerachtig tegenover, hun bevoegdheden op het vlak van het visserijbeheer in de E.E.Z. met internationale organisaties te delen. M.a.w. waar de algemene trend van het oceaانبbeheer op een zekere regionalisatie wijst, is deze wat het visserijbeheer aangaat, voorlopig afgenomen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de kuststaten, na deze overgangperiode, toch de voordelen van een gecoördineerd optreden en samenwerking in zinvolle multinationale programma's inzien (76). Hiervoor is het echter essentieel dat deze organisaties kunnen aantonen dat hun bestaan voor de kuststaten grotere voordelen oplevert, dan zij op individuele basis in staat zijn te verwezenlijken. Daarom lijkt de meest realistische oplossing erin te bestaan aan de visserijcommissies zodanige functies toe te kennen dat lidmaatschap voor de staten een zaak van eigenbelang wordt. De directe beheersverantwoordelijkheden van de commissies mogen dan wel sterk gereduceerd zijn, internationale samenwerking blijft onontbeerlijk bij het beheer van visschapels die de nationale grenzen doorkruisen. Het voortbestaan van nagenoeg alle regionale commissies is hiervan het bewijs en naar alle verwachtingen zullen de op ontwikkeling gerichte organisaties in de toekomst een nog belangrijker rol te vervullen krijgen.

Niettemin zou het wenselijk zijn om in de toekomst het lidmaatschap van een daarvoor in aanmerking komende internationale visserijorganisatie tot voorwaarde te maken voor het mogen deelnemen aan de exploitatie van de levende rijkdommen van de *volle zee*. Een dergelijke vereiste zou een belangrijke bijdrage kunnen vormen tot een meer doelmatig functioneren van deze organisaties (77). In de loop van het herzieningsproces van de rol van de F.A.O. op het vlak van de zeevisserij, dat gedurende heel de jaren zeventig aansleepte, flakkerde het oude debat over de mogelijk betekenis van het Visserij Comité (C.O.F.I.) als reglementerende wereldorganisatie terug op. De lidstaten waren echter zeer verdeeld op dit punt (78) en de opzet van het E.E.Z. Programma maakt duidelijk dat het C.O.F.I. uiteindelijk een zuiver adviserend orgaan binnen de F.A.O.-structuur is gebleven. Het blijft zijn rol van wereldforum voor de bespreking van visserij-

de Z.O. Atlantische Oceaan, Visserijcommissie voor de Zwarte Zee en de Visserijcommissie voor de N.W. Atlantische Oceaan sedert 1971.

(75) Vrijwel alle organisaties zijn steeds verplicht geweest hun voorstellen voor conservatiemaatregelen te baseren op wetenschappelijke gegevens.

(76) ALEXANDER, L., « Organisational Responses to New Ocean Science and Technology Developments », *O.D.I.L.A.*, 1981, 244-245.

(77) KOERS, A., o.c., 25.

(78) Cfr. MILES, E., « Changes in the Law of the Sea : Impact on International Fisheries Organizations », *O.D.I.L.A.*, 1977, 437-439. POPPER, F., o.c., 219-220.

problemen verder vervullen, waarbij het de activiteiten van de regionale visserijorganisaties op de voet volgt en indien nodig coördinerend adviseert. Het accent ligt meer dan ooit op ontwikkelingsdoeleinden en op dit vlak heeft het zich tot een belangrijke drukingsgroep ontwikkeld.

Wat de verwijzingen in de verdragstekst naar uitwisseling van informatie en samenwerking aangaat komen als *globale* organisaties, naast de F.A.O., ook U.N.E.P. en I.O.C., waar de F.A.O. mee samenwerkt, in aanmerking. Het is de taak van deze V.N.-organisaties de gebieden aan te wijzen waar een nood bestaat aan verdere regionale samenwerking en de nodige onderlinge coördinatie en taakverdeling tot stand te brengen (79).

Hoe hebben de *regionale* visserijcommissies zich in de jongste jaren aan de nieuwe realiteit aangepast?

Eerst en vooral dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de *F.A.O.-commissies*, *-raden en -comités*, en de onafhankelijke visserijorganisaties. De functies van eerstgenoemde groep bleven aanvankelijk beperkt tot dataverzameling en -evaluatie, het verstrekken van technisch advies en bijstand in de ontwikkeling van het visserijbeheer van de lidstaten. Na 1976 ontvingen een aantal onder hen zekere beheersbevoegdheden (80). Hun acties zijn altijd gericht op de belangen van ontwikkelingslanden. Het zijn nu juist de adviserende functies die onder het nieuwe regime een belangrijker aandeel in de activiteiten van de visserijorganisaties uitmaken. In het kader van de algemene herziening van de rol van de F.A.O. onder het nieuwe oceaanregime, wordt gestreefd naar de versteviging van de regionale commissies en een verdere concretisering van hun optreden. Het aantal aanvragen tot technisch advies, uitgaande van ontwikkelingslanden, neemt toe en hierbij zullen deze organisaties, naast de bilaterale samenwerking met de ontwikkelde visserijstaten, zeker een eersterangsrol te vervullen krijgen. Er wordt o.a. naar gestreeft sub-regionale comités op te richten om zo concreet mogelijk, en op multidisciplinair vlak, technische steun te kunnen verlenen. De Visserij-commissie voor de Indische Oceaan creëerde reeds dergelijke sub-comités voor de Golf van Bengalen. De samenstelling is beperkt tot de kuststaten. De Visserij-commissie voor de Indische en de Z. Stille Oceaan richtte een dergelijk sub-comité op voor de Zuid-chinesche Zee. Hierbij werd telkens voorzien dat het beheer van de diverse tonijnsoorten in deze gebieden buiten de bevoegdheid van de sub-comités zal vallen (81).

(79) KINGHAM, J. & McRAE, D., « Competent International Organizations and the Law of the Sea », *M.P.*, 1979, 115 en 124-125.

(80) De Algemene Visserijraad voor de Middellandse Zee (1976), de Visserijcommissie voor de Middenwestelijke Atlantische Oceaan (1978), de Visserijcommissie voor de Indo-Pacifische Oceaan (1976), de Visserijcommissie voor de Middenoostelijke Atlantische Oceaan (1972). De Visserijcommissie voor de Zuidoostatlantische Oceaan en de Atlantische Tonijncommissie beschikten hier reeds over van bij hun oprichting.

(81) CARROZ, J., « Les problèmes de la pêche à la conférence sur le droit de la mer et dans la pratique des états », *R.G.D.I.P.*, 1980, 741-742. LOFTAS, T., *M.P.*, 1981, o.c., 236.

Een specifieke opmerking geldt de Algemene Visserijraad voor de Middellandse Zee. Als half-ingesloten zee ondergaat de Middellandse Zee niet dezelfde invloed van het nieuwe visserijregime als de andere regio's. De nationale zones kunnen niet dezelfde uitbreiding nemen en de rol van de Raad zal, zoals in het verleden, vooral die blijven van een forum voor de uitwisseling van informatie en coördinatie van nationale onderzoeken (vb. aquacultuur) en van samenwerking met andere organisaties op het vlak van de polluti bestrijding en het kustzonebeheer (82).

De meeste *onafhankelijke visserijcommissies* pasten hun oprichtingsverdragen reeds aan de nieuwe toestand aan (83). Al deze amendementen komen erop neer dat de commissies niet langer over reglementerende bevoegdheid beschikken in de E.E.Zones in hun werkingsgebied, of indien dit toch het geval is, dat zij deze slechts kunnen uitoefenen op verzoek van, of met uitdrukkelijke instemming van de betrokken kuststaten. Naast het primerende belang van de kuststaten blijkt uit deze teksten vooral dat de wens bestaat de multilaterale samenwerking op wetenschappelijk vlak voort te zetten. Nagenoeg alle kuststaten hebben hier immers belang bij.

Als type-voorbeeld kunnen wij de N.A.F.O.-conventie aanhalen die in 1978 tot stand kwam (84). In de preambule drukken de verdragspartijen hun voornaamste doelstelling uit : de internationale samenwerking en raadpleging aanmoedigen met betrekking tot de visserijrijdommen van de noordwestelijke Atlantische Oceaan, « *within the framework appropriate to the regime of extended coastal state jurisdiction* ». De conventie maakt een onderscheid tussen het verdragsgebied (« *convention area* », de hele N.W. Atlantische Oceaan) en het reglementeringsgebied (« *regulatory area* »), de

(82) MILES, E., *O.D.I.L.A.*, 1977, o.o., 430-431.

(83) N.O. Atlantische Visserijcommissie (1980), Internationale Visserijcommissie voor de Baltische Zee (1982), Visserijcommissie voor de N.W. Atlantische Oceaan (1978), Heilbotcommissie (1979), Zeerobbencommissie N. Stille Oceaan (1980), Visserijcommissie voor de N. Stille Oceaan (1978).

Het verdrag inzake de Internationale Walvissencommissie werd nog niet geamendeerd. Het Japans-Sovjet verdrag over de visserij in de N.W. Stille Oceaan werd in 1977 door de U.S.S.R. opgezegd; de verdere regeling van de visserij gebeurt op *ad hoc*-basis.

De Amerikaans-Canadese Zalmcommissie functioneert op dit ogenblik niet meer; een nieuw ontwerp-verdrag wordt voorbereid.

De Interamerikaanse Tropische Tonijncommissie functioneert niet meer nadat Mexico en Costa Rica de organisatie verlaten hebben; in 1983 ondertekenden de V.S., Costa Rica en Panama wel het Eastern Pacific Tuna Fishing Agreement dat nog niet in voege is getreden. De IATTC overweegt voor de toekomst de invoering van een internationale tonijnlicentie. Cfr. MILLER, M., « U.S. Fishery Negotiations with Canada and Mexico », *O.D.I.L.A.*, 1984, 427-432.

De South Pacific Forum Fisheries Agency werd opgericht in 1979, rekening houdend met de kuststaatsbevoegdheid in de E.E. Zones (vooral tonijn).

De Organisatie voor de Instandhouding van de N. Atlantische Zalm kwam tot stand in 1982 op basis van de principes van het zeerechtverdrag m.b.t. de anadrome soorten. Cfr. CARROZ, J., « Institutional Aspects of Fishery Management under the New Regime of the Oceans », *S.D.L.R.*, 1984, 513-540. GULLAND, J., « Fisheries. Looking beyond the Golden Age », *M.P.*, 1984, 137-150.

(84) *IEL MT*, 978-79. Convention on the Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries (N.W. Atlantische Visserij Organisatie).

N.W. Atlantische Oceaan met uitsluiting van de nationale jurisdictiewateren). Drie nieuwe vereisten zijn typerend voor het nieuwe visserijregime : (i) de visserijcommissie dient ernaar te streven onverenigbaarheid te vermijden tussen de visserijvoorschriften van de kuststaat en haar eigen voorstellen indien deze betrekking hebben op stapels die tegelijk in het reglementeringsgebied en in de nationale visserijzone voorkomen, of indien haar voorstellen een rechtstreeks effect hebben op dergelijke stapels; (ii) de betrokken kuststaat en de commissie dienen de coördinatie van hun voorstellen, maatregelen en beslissingen na te streven; (iii) de commissie zal het belang in acht nemen van de lidstaten die in het verleden het reglementeringsgebied traditioneel bevist hebben, en bij de allocatie van de vangst op de Grand Banks en de Flemish Cap zal in het bijzonder acht worden geslagen op de belangen van de verdragspartij waarvan de kustgemeenschappen bijzonder afhankelijk zijn van de exploitatie van stapels die met deze visgronden verbonden zijn, en die speciale inspanningen hebben geleverd voor de instandhouding van deze stapels.

De N.A.F.O. kwam tot stand onder druk van Canada dat duidelijk maakte dat staten die verder in de Canadese visserijzone wensten te vissen, met name de oostblokstaten, hier geen toegang zouden toe krijgen tenzij zij zich aansloten bij een nieuwe internationale overeenkomst over de visserij in de wateren van de N.W. Atlantische Oceaan buiten de 200-mijlsgrenzen. De N.A.F.O.-conventie heeft aldus een trend ingezet die reeds in de herziening van de N.O. Atlantische Visserijconventie in grote lijnen werd nagevolgd (85) en die denkelijk nog model zal staan.

Inzake het beheer van de twee voornaamste vissoorten die nog in aanzienlijke mate in volle zee voorkomen, tonijnachtigen en walvissen, werd nog geen herziening van de desbetreffende verdragsteksten aangenomen. Interpretatieproblemen in verband met de bepalingen van het zeerechtverdrag over de sterk migrerende soorten (86) en de mariene zoogdieren (87) houden hier direct mee verband.

(85) *IEL MT*, 980-85.

Geen onderscheid tussen verdragsgebied en reglementeringsgebied; ruimer mandaat : conservatie en optimaal gebruik van de visserijrijdommen; forum voor overleg en uitwisseling van informatie; aanbevelingen enkel toepasselijk buiten nationale jurisdictiezones, tenzij op uitdrukkelijk en goedgekeurd verzoek van de kuststaat; voor wetenschappelijk advies wordt verder een beroep gedaan op de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (I.C.E.S.); geen erkenning van bijzonder belang in hoofde van traditionele visserijstaten in volle zee.

(86) Art. 64, par. 2 stelt dat het reeds hoger vermelde regime op de sterk migrerende soorten toepasselijk is in toevoeging van de andere bepalingen van Deel V (E.E.Z.) van het verdrag. Hiermee wordt duidelijk verwezen naar de art. 61 en 62 zodat de sterk migrerende soorten, wanneer zij tijdens hun traject in de E.E.Z. worden aangetroffen, onder het exclusief beheer van de kuststaat vallen. Dit is de meest verspreide uitlegging van art. 64. Enkel de V.S. die een vooraanstaande rol spelen in de werking van de tonijncommissies, houden er een andere interpretatie op na. Cfr. BURKE, W., « Highly Migratory Species in the New Law of the Sea », *O.D.I.L.A.*, 1984, 273-314.

(87) De behandeling van het beheer van de walvisstapels door het verdrag stemt tot verwarring. Zij werden immers vermeld onder Bijlage I bij het verdrag, die de voornaamste soorten opsomt die over grote afstanden migreren, en verder zijn ze het voorwerp van de speciale bepa-

IX. — BESLUIT

(1) Is de 200-mijlszone niet de gedroomde oplossing voor het beheer van de levende zeerijkdommen, toch kan zij worden beschouwd als een stap vooruit in vergelijking met het oude regime waar de vrijheid van visserij in volle zee slechts getemperd werd door internationale verplichtingen die moeilijk afdwingbaar waren. Het blijft dus « an exercise in second best », tegenover het ideaal alle zeerijkdommen als het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid te behandelen. Dit ideaal schijnt nu verder af dan ooit, vermits het kuststaatsregime belangen en rechten heeft gevestigd die vrijwel zeker nooit meer zullen worden afgestaan.

(2) Vóór alles heeft het 200-mijlsregime een aantal nieuwe mogelijkheden geschapen voor een rationeler gebruik van de levende rijkdommen waarvan de vervulling in handen van de kuststaat werd gelegd. Op lange termijn lijkt het evenwel belangrijker te bedenken dat de vangst van alle conventionele visserijen de natuurlijke produktiegrenzen benadert of deze reeds bereikt heeft. Met andere woorden, veranderingen op jurisdictioneel en institutioneel vlak hebben geen grote invloed op de aard van de beheersproblemen die om een oplossing vragen; dit moge door de voorgaande voorlopige vaststellingen duidelijk aangetoond zijn.

Het grootste winstpunt in conservatieverband lijkt ons het feit dat nu de voorwaarden voorhanden zijn om de overexploitatie te beheersen, en dat de praktijk van de diepzeevloten, zich van de éne uitgeputte stapel naar de andere te begeven, vrijwel tot het verleden behoort.

(3) Wat de internationale samenwerking aangaat herhalen wij de vaststelling dat het bekomen en uitwisselen van wetenschappelijke informatie via de internationale visserijorganisaties nu even noodzakelijk blijft als

lingen van art. 65. Dit stelt ons voor de contradictie dat art. 64 het objectief van de optimale benutting van de sterk migrerende soorten naar voren schuift, daar waar dit onder art. 65 voor de mariene zoogdieren wordt opgeheven : « niets in Deel V van de conventie zal verhinderen dat de kuststaten of de internationale organisatie, van hun recht of bevoegdheid gebruik maken om de exploitatie van de mariene zoogdieren op een striktere wijze aan banden te leggen dan onder de algemene bepalingen van dit Deel het geval is ». Verder stelt art. 64 de verplichting een internationale organisatie op te richten voor de instandhouding van sterk migrerende soorten indien deze nog niet zou bestaan, terwijl art. 65 deze verplichting niet vermeldt. Deskundigen nemen aan dat de walvissen enkel onder Bijlage I werden opgenomen omwille van het probleem van de incidentele bijvangst van kleine walvissen bij de exploitatie van andere soorten. Tot voor kort betekende dit dat de kleine walvissoorten als de orca en de beluga volgens de gangbare interpretatie van art. 64 onder exclusief beheer van de kuststaat vielen of desgevallend van de regionale organisatie waar de kuststaat lid van is, en niet onder dat van de I.W.C. Op de jaarlijkse zitting van de I.W.C. in 1985 werd evenwel met overweldigende meerderheid besloten de populaties dwergvinvissen, bejaagd door Noorwegen en N. Korea, vanaf 1986 volledig te beschermen.

Naast het vijfjarig moratorium op de commerciële walvisjacht (1985-1990) waartoe in 1982 werd besloten, dus nog een bemoedigende evolutie.

Recente ontwikkelingen binnen de I.W.C. cfr. Holt, S., « Whale Mining, Whale Saving », *M.P.*, 1985, 192-213.

voorheen en dat vele staten niet over de expertise beschikken om deze data te interpreteren. Dit maakt op zich reeds een voldoende reden uit om het voortbestaan van de visserijcommissies te rechtvaardigen, vooral sedert de leidende trend in de visserijconservatie en -beheerspolitiek duidelijk op de ecologische samenhang in het zeemilieu is gericht. Een evolutie van deze laatste benadering bestaat in het uitwerken van een geïntegreerde mariene politiek (« *sea use planning* ») zowel op nationaal als op internationaal niveau. Hoe ingewikkeld een dergelijke opdracht ook mag lijken, zij wordt er niet minder noodzakelijk op, in acht genomen de zorgwekkende toestand van het zeemilieu, de stand van de exploitatie van de zeerijkdommen en de interrelatie tussen de diverse gebruiken van de zee, realiteiten die niet direct door één of ander juridisch regime worden beïnvloed.

Regionalisme was trouwens wat de visserij betreft nooit een modeverschijnsel doch eenvoudig een noodzaak en een kwestie van eigenbelang.

(4) Dit alles betekent ook dat het begrip « visserijmanagement of -beheer » aan een nieuwe definitie toe is. Niet enkel heeft het nieuwe regime de bevoegdheid over de meeste levende zeerijkdommen naar de kuststaat overgeheveld, het houdt ook een verschuiving van de beheersverantwoordelijkheid in van de technicus naar de professionele beheerder met als taak de ontwikkeling van een dynamisch beheer en niet een statische bureaucratie (88). Inderdaad heeft het visserijbeheer, dat steeds al een uiterst complexe materie was, niets van zijn oorspronkelijke geaardheid ingeboet.

(5) Als wij dan ook de som maken van de diverse deelbesluiten die aan voorafgaande rubrieken werden toegevoegd, kan onze voornaamste conclusie niet anders zijn dan de vaststelling dat er tussen conferentie-idealisme en harde werkelijkheid een oceaans-brede afstand ligt. En tenzij de kuststaten erin slagen hun beheersverantwoordelijkheden door een realistische bril te bekijken, zou het wel eens kunnen dat exclusieve visserij-jurisdictie, het begrip dat vijftien jaar geleden zoveel gouden beloften scheen in te houden, niet meer dan een *fata morgana* is geweest.

(88) LOFTAS, T., *M.P.*, 1981, o.o., 238.