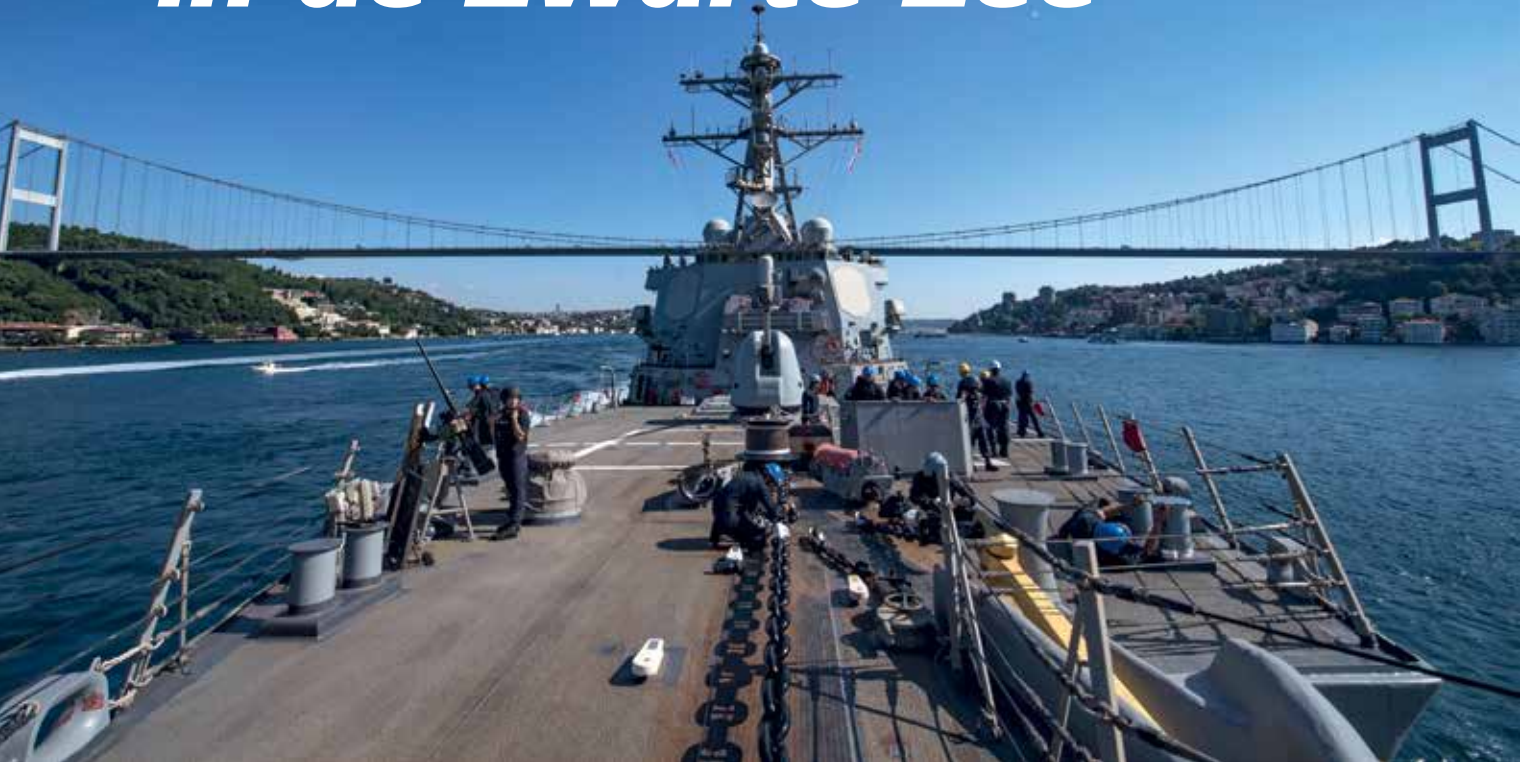


Het maritieme front in de Zwarte Zee



Een internationaalrechtelijke schets van de maritieme dimensie van het Oekraïens-Russische conflict

De maritieme dimensie van het jongste Oekraïens-Russische conflict is een complexe puzzel. De ruimte waarin het conflict zich afspeelt, strekt zich niet alleen uit over beide landen, maar is ingebed in bredere spanningen om invloedssfeer in de Zwarte Zee. Eén aspect dat meespeelt, is de internationaalrechtelijke dimensie van het maritieme gebied. Dit artikel beschouwt enkele hoofdpunten van die dimensie.

Eind april 2021 liepen de spanningen weer op in het Oekraïens-Russische conflict. Een enorme Russische troepenmacht was in de nabijheid van de Oekraïense grens samengetrokken. Volgens de Russische minister van Defensie nam zijn strijdmacht slechts deel aan militaire oefeningen.¹ De spanningen, tussen Rusland enerzijds en Oekraïne en de NAVO-landen anderzijds, namen weer af nadat de Russische troepenmacht werd teruggetrokken.²

Aan maritieme zijde ging het samentrekken van Russische troepen gepaard met de bekendmaking dat Moskou gedeeltes van de Zwarte Zee zou sluiten voor buitenlandse oorlogsschepen, eveneens onder het mom van manoeuvres. Volgens sommigen wordt daarmee ook de doorgang naar de Straat van Kerch afgesloten.³ De aankondiging is een *'unjustified move and part of a broader pattern of destabilising behaviour by Russia'*, meende de NAVO. En de VS⁴ riep Rusland op *'to ensure free access to Ukrainian ports in the Sea of Azov, and allow freedom of navigation'*.⁵ Terwijl de VS en het Verenigd Koninkrijk tijdens de oplopende spanningen hun oorlogsschepen richting de Zwarte Zee lieten opstomen, werd de Russische vlootopbouw in de Zwarte Zee met spanning gadeslagen.

¹ De USS Porter gaat in juli door de zeestraat Bosphorus om deel te nemen aan NAVO-oefening Sea Breeze (U.S. Navy/F. Williams)

Het maritieme front

Analist Kristian Åtland van het *Norwegian Defence research establishment* schreef onlangs dat het Oekraïens-Russische conflict naast de Krim en de Donbas-regio nog een derde, maritiem, front kent.⁶

Dit laatste front omvat de Zwarte Zee, de Zee van Azov en de tussenliggende Straat van Kerch. Met uitzondering van het Kerch-incident in november 2018 waarbij drie oorlogsschepen van Oekraïne met geweld werden aangehouden door Rusland, kenmerkt het maritieme front zich niet door vijandelijkheden. Het is eerder een front dat wordt gevormd door Russische uitbreiding van economische en militaire invloedssferen in de Zwarte Zee.

De Russische soevereiniteitsclaim over de Krim strekt zich niet alleen uit tot het grondgebied, maar ook tot de wateren rondom het schiereiland. Het leidt tot vragen van wie de wateren zijn, welke navigatierechten er bestaan en wie recht heeft op exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen in en op de bodem van de zee. De feitelijke Russische overname van een deel van de Oekraïense exclusieve economische zone (EEZ), die een aanzienlijk deel van de Zwarte Zee omvat, brengt de gas- en olie-economie in dat gebied in Russische handen en doet Rusland bovendien grenzen aan NAVO-lidstaat Roemenië. Naast de economische uitbreiding, wordt doorgaans gesproken over een verdere militarisering van de regio door Moskou, onder meer door een toename van het aantal oorlogsschepen van de Russische *Black Sea Fleet*, waardoor *power projection* niet alleen tot in de Zwarte Zee, maar ook tot in de Middellandse Zee reikt.⁷ Volgens sommigen verandert de Zwarte Zee in een 'Russisch meer'.⁸

Op het maritieme front is de spanning niet alleen merkbaar tussen Oekraïne en Rusland, maar ook met andere staten. Dat is niet in de laatste plaats terug te voeren op het feit dat aan de Zwarte Zee zes landen grenzen, waaronder drie NAVO-lidstaten - Bulgarije, Roemenië en Turkije

'De Russische soevereiniteitsclaim over de Krim strekt zich ook uit tot de wateren rond het schiereiland'

- en twee NAVO-partners Oekraïne en Georgië. Door dit gegeven (de twee eerstgenoemde landen traden in 2004 toe tot het Noord-Atlantisch pact), alsook het feit dat Turkije fungeert als grenswachter van de poort naar de Zwarte Zee, klonk eerder het geluid dat de Zwarte Zee qua invloedssfeer als een 'NAVO-meer' moest worden gezien.⁹ Niet alleen de landen, maar ook de omvang van de wateren laat toe dat in het gebied vrijheid van navigatie voor (oorlogs)schepen van alle staten bestaat. Het betekent

dat de conflictruimte waarin het maritieme front zich bevindt zowel gedeeld als benut wordt door andere staten. Dat benutten vindt bijvoorbeeld plaats door deelname aan maritieme NAVO-oefeningen met veiligheidspartners in de regio, zoals de jaarlijkse multinationale oefening *Sea Breeze*.¹⁰ Maar de vrijheid van navigatie wordt ook benut om in specifieke gevallen oorlogsschepen richting de Zwarte Zee te dirigeren.

Van gedeeltes van deze wateren, zoals de Straat van Kerch en de Zee van Azov, staat de juridische status niet onomstotelijk vast, zodat over navigatierechten de standpunten kunnen uiteenlopen tussen zowel de kuststaten onderling als tussen kuststaten en andere staten. Zo ziet Rusland de Zee van Azov als een interne historische binnenzee waar buitenlandse oorlogsschepen geen navigatierechten hebben.¹¹ Op zichzelf is onduidelijkheid over navigatierechten in maritieme gebieden niet bijzonder, maar, en wellicht enigszins vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Straat van Hormuz, in tijden van spanning kan die wel een reden zijn voor landen om tegenover elkaar te komen te staan. Het maritieme front raakt daarmee niet alleen de belangen van Oekraïne en Rusland, maar ook die van andere staten.

De flessenhals van de Bosporus

De toegang voor oorlogsschepen naar de Zwarte Zee en de Krim wordt bepaald door twee maritieme verbindingswegen. De eerste is de doorgang van de Kaspische Zee naar de Zee van Azov. Het Wolga-Donkanaal verbindt de rivieren en daarmee beide zeeën met elkaar. De rivieren en het kanaal liggen op Russisch grondgebied. Recent verschenen nieuwsberichten over de verplaatsing van Russische oorlogsschepen van de Kaspische Zee naar de Zwarte Zee.¹² De tweede verbinding is de Bosporus. De Bosporus is weliswaar een zeestraat, maar het regime wordt niet beheerst door het zeestratenregime van het VN-Zeerechtverdrag. Dit verdrag geeft namelijk voorrang aan reeds lang van kracht zijnde verdragen die specifiek op een zeestraat betrekking hebben.¹³ Het doorvaartregime voor de Bosporus wordt daarom bepaald door het Verdrag van Montreux uit 1936, dat het resultaat is van afspraken uit de tijd waarin de Zwarte Zee gold als een Turks meer. Feit vandaag is dat de zeestraat in Turkse handen is. Het regime van Montreux is aanzienlijk beperkter dan het zeestratenregime van het VN-zeerechtverdrag met betrekking tot de toegang en navigatierechten van oorlogsschepen, met name voor oorlogsschepen van staten die niet aan de Zwarte Zee grenzen.



Spanning op de Krim in maart 2014 die eindigt met de Russische annexatie van het schiereiland aan de Zwarte Zee (Flickr.com/S. Maksymenko)

Het regime voor oorlogsschepen is gedetailleerd.¹⁴ Een onderscheid bestaat onder meer tussen staten die wel en niet aan de Zwarte zee liggen. Voor niet-Zwarte Zeestaten is het type oorlogsschip, het maximale tonnage, de hoeveelheid vaartuigen (niet meer dan 9¹⁵) en het aantal dagen waarop oorlogsschepen in de Zwarte Zee mogen zijn (niet meer dan 21) gelimiteerd.¹⁶ Het Turkse Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat in de uitvoering van Montreux bijvoorbeeld vliegkampschepen niet door de Turkse zeestraat mogen en alleen onderzeeboten van aangrenzende staten door de Bosporus mogen varen.¹⁷ Voor Zwarte Zeemogendheden gelden deze restricties niet.¹⁸ Het Verdrag levert daarmee een duidelijk strategisch voordeel op voor Zwarte Zeestaten. Rusland heeft baat bij een strikte toepassing ervan. In 2014 protesteerde Moskou tegen de passage van *USS Mount Whitney*, het vlaggenschip van de Amerikaanse Zesde Vloot die haar thuisbasis in Zuid-Italië heeft,¹⁹ waarvan het tonnage werd betwist.²⁰

'Rusland heeft baat bij een strikte toepassing van het Verdrag van Montreux op de Bosporus'

Turkije heeft recent initiatieven genomen tot een derde toegang tot de Bosporus door in te stemmen met de bouw van een kanaal langs Istanboel. Dit Istanboelkanaal moet parallel aan de Bosporus gaan lopen.²¹ Of buitenlandse oorlogsschepen in de toekomst ook gebruik kunnen maken van dit kanaal is onduidelijk. Hoewel kanalen, zoals het Suez-, Panama- of Kielkanaal, wel een zeker internationaal aspect kennen doordat ze zeeën met elkaar verbinden, liggen ze op het grondgebied van één staat die het regime over het kanaal vooral bepaalt. Elk kanaal heeft zijn eigen, vaak historisch gegroeide, regime en het is maar de vraag er tegenwoordig zo iets bestaat als 'internationaal kanalenrecht' op grond waarvan andere staten inspraak zouden hebben in de totstandkoming van het regime van een

dergelijk kanaal. Een eventuele beperking hiervan kan een potentieel voordeel dan wel nadeel opleveren middels (on)gelijke toekenning van doorvaartrechten, bijvoorbeeld voor oorlogsschepen. Wat het doorvaartregime in en de relatie tussen het toekomstige Istanboelkanaal en de Bosporus zal zijn, is op dit moment niet te zeggen.²²

Het maritieme front in de rechtszaal

Stevige politieke veroordelingen zijn continue geuit aan het adres van het Kremlin inzake het Oekraïens-Russische conflict. De gebeurtenissen op de Krim in 2014 - een door Moskou georkestreerd onafhankelijkheidsreferendum, inlijving van het schiereiland door Rusland, alsook de internationaal ruim gedeelde visie dat het om een onrechtmatige annexatie en bezetting gaat - hebben tot gevolg dat zowel over de status van het territorium als het Krimconflict zelf onduidelijkheid bestaat. Die vertwijfeling lijkt te resoneren in de recente uitspraken van verschillende internationale tribunalen over de maritieme aspecten van het conflict.

De voorlopige maatregel van het Zeerechtribunaal

In november 2018 werden drie Oekraïense oorlogsschepen, *Berdyansk*, *Nikopol* en *Yani Kapu*, met geweld aangehouden door Russische kustwachtvaartuigen in de Zwarte Zee, ten zuiden van de Straat van Kerch. De schepen en de 24 bemanningsleden werden door Rusland gedetineerd. Oekraïne heeft daarop het Zeerechtribunaal (ITLOS²³) verzocht zich als voorlopige maatregel te buigen over de vrijlating van de oorlogsschepen en hun bemanning. Het primaire Oekraïense argument is dat oorlogsschepen immuniteit genieten waardoor zij niet kunnen worden gedetineerd door een andere staat.²⁴ Het Russische verweer gaat er niet op in, maar verwijst vooral naar



Wie heeft het juridisch voor het zeggen in de Zwarte Zee en omliggende wateren? (Wikimedia Commons/N. Einstein)



Het Turkse fregat TCG Turgutreis tijdens de multinationale oefening Sea Breeze in 2019 onder leiding van Oekraïne en de VS (NATO)

de zogenoemde 'militaire activiteitenclausule', op grond waarvan het ITLOS geen rechtsmacht heeft en dus de zaak niet mag behandelen. Tegelijkertijd ontkent Rusland in een gewapend conflict te zijn met Oekraïne op de Krim, een situatie waarop het (zee)oorlogsrecht van toepassing is. Het Tribunaal merkt op dat *'the Russian Federation denies the categorisation of the situation as an armed conflict for the purposes of international humanitarian law'*.²⁵ Het ITLOS ziet in het incident geen militair karakter en heeft de vrijlating van de schepen en bemanning op basis van de immuniteit van oorlogsschepen gelast. Opvallend in deze zaak is dat Rusland, in plaats van zich te richten op de militaire activiteitenclausule, de rechtmatigheid van de actie had kunnen bepleiten door te stellen dat het in een gewapend conflict verwickeld was met Oekraïne.²⁶ Het uitvoeren van vijandelijkheden onder het oorlogsrechtregime tegen een tegenstander is geoorloofd. Oorlogsschepen zijn dan buit, de bemanning krijgsgevangenen. In plaats daarvan houdt Rusland vast aan de politiek-strategische verhaallijn dat er geen sprake is van een gewapend conflict op de Krim, waarmee het zich onthoudt van een steekhoudend juridisch argument. Eén ITLOS-rechter (Liesbeth Lijnzaad) heeft dit punt benoemd, hoewel de kwestie over de juridische status van het conflict ook buiten de rechtsmacht van het Zeerechttribunaal valt. Nadat de voorlopige maatregel aan Oekraïne werd toegewezen, is eind 2019 de hoofdzaak gestart over dezelfde kwestie.²⁷

Rechten over de kustwateren van de Krim, de Straat van Kerch en de Zee van Azov

Eerder, in 2016, legde Oekraïne op basis van het VN-Zeerechtverdrag een zaak voor aan een ander internationaal tribunaal. Deze zaak heeft betrekking op de rechten over de kustwateren van de Krim, de Zee van Azov en de Straat van Kerch.²⁸ Naast de huidige situatie rond de Krim liepen er al discussies over de status van de wateren in de Zee van Azov en de Straat van Kerch. In 2003 sloten Oekraïne en Rusland daarover een verdrag.²⁹ In februari 2020 oordeelde het tribunaal eerst over de vraag of het rechtsmacht heeft de zaak te mogen behandelen.³⁰ In die beoordeling volgde het tribunaal het uitgangspunt dat rechten op maritieme zones, zoals een territoriale

zee of een EEZ, in het verlengde liggen van een territorium en alleen geclaimd kunnen worden door de staat die soevereiniteit bezit over dat grondgebied. Het moet, met andere woorden, eerst duidelijk zijn van wie het grondgebied is alvorens de zee kan worden verdeeld. En ook hier heeft de twijfelachtige status van de Krim kennelijk effect. Het tribunaal ziet zich namelijk genoodzaakt te vinden dat over een aantal onderwerpen, zoals de rechten over de maritieme zones van de Krim, geen rechtsmacht bestaat nu mag worden aangenomen dat er een dispuut bestaat over de soevereiniteit van de Krim, ongeacht of dat dispuut terecht is of niet.³¹ En daarover kan het tribunaal zich niet buigen; zijn rechtsmacht is beperkt tot kwesties in het VN-Zeerechtverdrag en reikt niet tot soevereiniteitsdisputen over land. Aan de zeerechtelijke kwesties die eraan vastzitten, komt het dan ook niet toe.

De vrije zee

Van de rechtszaal terug naar zee. Naast de land- en maritieme disputen tussen Oekraïne en Rusland laat, zoals gezegd, de internationaalrechtelijke omgeving op het maritieme front ook ruimte voor de aanwezigheid en gebruikmaking van de zeeën waarover conflict bestaat door andere staten. De Straat van Kerch is een dergelijk gebied. Het is de doorgang naar grote havens in de Zee van Azov en dus van economisch belang. De straat is 41 kilometer lang, minder dan 24 zeemijl breed en 4 zeemijl op zijn smalst.³² In 2018 bouwde Rusland een brug over de straat die de Krim met het Russische vasteland verbindt. In 2018 nam het Europees Parlement een resolutie aan met de positie dat er een recht van doortocht (*transit passage*) bestaat door de Straat van Kerch en dat de doortocht door de bouw van de brug wordt belemmerd.³³ De resolutie *'points out that Russia is bound by international maritime law and the bilateral cooperation agreement with Ukraine not to hamper or impede transit passage through the Kerch Strait and the Sea of Azov'*. Terwijl de aanwezigheid van andere staten in de Zwarte Zee zich op dit moment voornamelijk beperkt tot gezamenlijk oefenen met veiligheidspartners, is het de vraag wat er gebeurt als dergelijke navigatieclaims op het recht van doortocht door de Straat van Kerch daadwerkelijk op de proef worden gesteld, terwijl Rusland ook speldenprikken uitdeelt door gebieden op zee af te sluiten voor buitenlandse oorlogsschepen. Bemoeienis van derde staten op het maritieme front komt zo niet tot stand



Het zeerechttribunaal ITLOS in Hamburg (W. Meinhart)



De haven van Sebastopol in 2015 na de annexatie door Rusland (Flickr.com/Nick S.)

via directe militaire ondersteuning van Oekraïne, maar via het streven statelijke rechten op het vrije gebruik van de zee te behouden.

Helaas is een versie in een voor mij leesbare taal van de recente Russische afkondiging van het afsluiten van maritieme gebieden niet publiekelijk te vinden. En zonder daadwerkelijke tekst past geen inhoudelijk mening. Informatie en commentaar is vooral gebaseerd op media- en persberichten.³⁴ Desalniettemin kan over het algemeen worden gezegd dat het afsluiten van delen van de zee voor specifieke categorieën zoals oorlogsschepen geen grondslag vindt in het zeerecht of zeeoorlogsrecht, zodat wat er bekend is over de Russische afkondiging zich moeilijk verhoudt tot het internationaal recht op zee.

Ten slotte

Het maritieme front in het conflict tussen Oekraïne en Rusland is een interessante juridische puzzel, waarin zowel het conflict tussen beide landen als de belangen van andere landen over de Zwarte Zee verweven zijn. Hoewel ook in deze zee de vrijheid van navigatie geldt, brengt de combinatie van de geografische omstandigheden inzake de toegang tot de Zwarte Zee en de internationaal-rechtelijke regulering van de Bosporus een extra dimensie met zich mee in de militair-strategische posities van de betrokken landen en de strijd om invloedssfeer over 'het meer'. Tegelijkertijd is in de rechtszaal de beslechting van de maritieme disputen rondom de wateren van de Krim, de Straat van Kerch en de Zee van Azov een uitdaging, doordat zeerechtribunalen zich geconfronteerd zien met de complexiteit van zogenaamde *mixed disputes* over land en water en de politiek-strategische positionering van beide landen.

De bemanning van de opgebrachte Oekraïense oorlogsschepen werd in september 2019 bij een gevangenenruil teruggestuurd naar eigen land. De schepen volgden een paar maanden later. Daags na afkondiging van de afsluiting van maritieme gebieden, bleek de VS zijn oorlogs-

schepen toch niet door de Bosporus te sturen. Verdere confrontatie op zee bleef uit. Vanuit de studeerkamer lijkt de afkondiging desalniettemin op een nieuwe Russische zet op zee in een poging meer maritieme bewegingsruimte en invloed in de Zwarte Zee te creëren.

KLTZ mr. dr. M.D. (Martin) Fink is hoofd Juridische Zaken van de Koninklijke Marechaussee. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Noten

- 1 T. Borst, 'Russische defensie minister: troepen verlaten Oekraïens grensgebied', in: *NRC*, 22 april 2021.
- 2 M. Keres, 'Conflict met Rusland laaien weer op', in: *NRC*, 18 april 2021.
- 3 Zie: <https://www.reuters.com/world/europe/russias-plan-restrict-foreign-warships-near-crimea-will-keep-kerch-strait-open-2021-04-16/>.
- 4 N. Price (department spokesperson), 'Russia's intention to restrict navigation in parts of the Black sea', 19 April 2021. www.state.gov/russias-intention-to-restrict-navigation-in-parts-of-the-black-sea/.
- 5 www.aa.com.tr/en/politics/nato-urges-russia-not-to-restrict-free-navigation-in-black-sea/2211544.
- 6 K. Åtland, 'Redrawing borders, reshaping orders: Russia's quest for dominance in the Black Sea region', in: *European Security*, 30:2 (2021), 305-324, 306.
- 7 Zie: <https://warontherocks.com/2018/07/is-a-new-russian-black-sea-fleet-coming-or-is-it-here/>.
- 8 Zie: <https://www.blackseanews.net/en/read/153503>.
- 9 Zie: https://english.pravda.ru/news/hotspots/134579-black_sea_nato_russia/.
- 10 Zie: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2020/nato-forces-participate-in-sea-breeze-exercise-in-the-black-sea>.
- 11 A. Lot, 'The Passage Regimes of the Kerch Strait - To Each Their Own?' in: *Ocean Development & International Law*, 52:1 (2021), 64-92, 80.
- 12 <https://jamestown.org/program/moscow-moving-15-warships-from-caspian-sea-to-waters-off-ukraine/>
- 13 Artikel 35 derde lid VN-Zeerechtverdrag.
- 14 K. Yücel, *The Legal Regime of the Turkish Straits: Regulation of the Montreux Convention and its Importance on the International Relations after the Conflict of Ukraine*, dissertation 2019. Zie: <https://d-nb.info/1187833509/34>.
- 15 Artikel 14 tweede lid van het Montreux verdrag.
- 16 Artikel 18 tweede lid van het Montreux verdrag.
- 17 Zie: <https://www.mfa.gov.tr/implementation-of-the-montreux-convention.en.mfa>
- 18 Artikel 10 en 11 van het Montreux verdrag.
- 19 Zie: <https://www.navaltoday.com/2014/10/13/uss-mount-whitney-enters-black-sea/>.
- 20 Yucel, 219-220.
- 21 Zie: <https://www.maritime-executive.com/article/turkey-greenlights-massive-project-to-build-canal-through-istanbul>.
- 22 Zie: <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/05/turkish-ex-admirals-arrested-over-criticism-of-erdogans-crazy-canal-scheme>.
- 23 International Tribunal on the Law of the Sea.
- 24 ITLOS, no. 26. *Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, 25 mei 2019.
- 25 Zie paragraaf 44.
- 26 Zie ook J. Kraska, 'The Kerch Strait Incident: Law of the Sea or Law of Naval Warfare?' Zie: www.ejiltalk.org/the-kerch-strait-incident-law-of-the-sea-or-law-of-naval-warfare/
- 27 PCA Case No. 2019-2, *Dispute Concerning the Detention of Ukrainian Naval Vessels and Servicemen between Ukraine and the Russian Federation*.
- 28 PCA Case No. 2017-06, *Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait*.
- 29 Agreement between the Russian Federation and Ukraine on Cooperation in the Use of the Sea of Azov and the Kerch Strait.
- 30 Award concerning the preliminary objections of the Russian Federation, 21 February 2020.
- 31 Paragraaf 197-198, PCA Case No. 2017-06.
- 32 Lot (2021), 65.
- 33 European Parliament resolution of 25 October 2018 on the situation in the Sea of Azov (2018/2870(RSP)).
- 34 Zie bijv. C.J. Parmley en R. Pedrozo, *Russia's Illegal Restriction of Navigation in the Black Sea*. Zie: www.lawfareblog.com/russias-illegal-restriction-navigation-black-sea.