

Goedkeuring van het op 28 januari 1971 te Kopenhagen tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de begrenzing van het continentaal plat onder de Noordzee

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Met het onderhavige verdrag wordt de vierde en laatste fase afgesloten van een reeds in 1963 ingeleide procedure tot vaststelling van de grenslijn tussen het aan het Koninkrijk der Nederlanden toekomende deel van het continentaal plat onder de Noordzee enerzijds en het deel dat toekomt aan de Bondsrepubliek Duitsland anderzijds.

De eerste fase – bilaterale onderhandelingen met de Bondsregering – resulteerde in de sluiting van het Verdrag van 1 december 1964, waarbij een eerste gedeelte, ca. 26 zeemijlen, van de grens is vastgesteld, in de nabijheid van de kust tot de 54ste noordelijke breedtegraad (zie laatstelijk *Trb.* 1965, 188). In die eerste fase werd tevens geconstateerd, dat tussen de twee regeringen geen overeenstemming bestond over de beginselen waarvan voor de verdere vaststelling van de grens zou kunnen worden uitgegaan. Verwezen zij naar de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp van wet tot goedkeuring van dat verdrag. *Bijl. Hand.* II 1964/65 – 8093.

Als tweede fase kunnen de trilaterale onderhandelingen tussen Nederland, Denemarken en de Bondsrepubliek worden aangemerkt. Deze onderhandelingen, in 1966 gevoerd, hebben in februari 1967 geleid tot de gelijktijdige voorlegging van twee, goeddeels identieke, grensgeschilden aan het Internationale Hof van Justitie: het Nederlands-Duitse en het Deens-Duitse. De derde fase, het dubbel-proces voor het Hof, bracht in februari 1969 het antwoord op de vraag „welke beginselen en regels van internationaal recht toepasselijk zijn” voor de vaststelling van de Nederlands-Duitse en de Deens-Duitse grenzen op het continentaal plat voorbij de reeds overeengekomen grensgedeelten in de nabijheid van de kust.

Een overzicht van het verloop van de tot 1967 gevoerde onderhandelingen en van het vervolgens gevoerde proces is opgenomen in Jaarboek 1968/69 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 131 e.v. Te dier plaatse is ook een samenvatting gegeven van het op 20 februari 1969 door het Hof gewezen arrest. Hier mogen de ondergetekenden ermede volstaan op te merken, dat het tot voldoening strekt dat staten een tussen hen gerezen geschil ter beslechting kunnen voorleggen aan een onafhankelijke, rechtsprekende instantie. De gerechtelijke procedure kan worden gevoerd sine ira et studio en haar uitslag, ook al stemt die met de aanvankelijke verwachtingen van ten minste één der partijen, in casu Nederland, niet overeen – daargelaten of de uitslag in deze zaak geheel overeenstemt met de verwachtingen van de wederpartij – kan worden afgewacht en aanvaard zonder in enig stadium de goede betrekkingen te belasten tussen de partijen in het geschil.

Na de uitspraak van het Hof trad de vierde fase in. Op de partijen rustte de verplichting, hun onderhandelingen te hervatten op basis van de door het Hof gevonden beginselen en regels van internationaal recht, en te trachten door deze onderhandelingen tot overeenstemming te geraken over het verloop van de grens op het plat. Een verplichting welke tussen de partijen reeds was vastgelegd in artikel 1, tweede lid, van het compromis over de procesvoering (*Trb.* 1967, 42), en waaraan het Hof de partijen bovendien in zijn arrest nog eens met enige nadruk herinnert.

Voor het verloop van deze in 1969 en 1970 gevoerde onderhandelingen moge, ter bekorting, worden verwezen naar Jaarboek 1969/70 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 172 e.v.

Het ware uiteraard denkbaar geweest, dat de hervatte onderhandelingen niet tot overeenstemming zouden hebben geleid. De door het Hof geleverde rechtsgrondslag liet al met al nogal wat ruimte voor verschil van opvatting over de toepassing van de regels die bij de grensvaststelling in acht waren te nemen. Ingeval overeenstemming niet zou zijn bereikt, zouden de partijen zich opnieuw tot het Hof, of tot enige scheidsrechterlijke instantie, hebben kunnen wenden, ditmaal met het verzoek om voor hen het verloop van de ontbrekende grens vast te stellen. Van deze mogelijkheid zijn de partijen zich gedurende de in 1969 en 1970 gevoerde onderhandelingen bewust geweest. Zulks niet omdat aan deze of gene zijde de wil zou hebben ontbroken om tot overeenstemming te geraken; integendeel, ook al is het bereiken van overeenstemming over het juiste verloop van de grens geen eenvoudige zaak gebleken, in geen enkel stadium is sprake geweest van het opgeven van de onderhandelingen. Wel echter leverde de wetenschap dat, zo nodig, het oordeel van een rechterlijke instantie kon worden gevraagd, een soort maatstaf op waaraan de houdbaarheid van de naar voren gebrachte opvattingen kon worden afgemeten. Een maatstaf – „de mogelijke inhoud van het oordeel van een onpartijdige instantie” – die, hoe weinig concreet op zichzelf, als hulpmiddel heeft kunnen dienen in het proces dat van de uiteenlopende opvattingen der afzonderlijke partijen voert naar een gezamenlijke oplossing voor het vraagstuk.

De onderhandelingen hebben geleid tot de ondertekening van het hierbij ter goedkeuring aangeboden Nederlands-Duitse Verdrag, van een in belangrijke mate daarmee overeenstemmend Deens-Duits Verdrag, van een driezijdig protocol en van twee briefwisselingen, een Nederlands-Duitse en een Deens-Duitse, houdende interim-voorzieningen. De onderhandelingen hebben bovendien geleid tot de vaststelling van een brief uitgaande van het Duitse Oberbergamt en gericht tot houders van Nederlandse of Deense opsporingsvergunningen voor de delen van het plat die aan de Duitse zijde van de grenzen komen te liggen.

Het verloop van de grens

Het voornaamste in het arrest van 20 februari 1969 aangegeven rechtsbeginsel luidt, dat de grens op het plat in onderlinge overeenstemming en met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden moet worden getrokken, zodanig dat zoveel mogelijk aan elke staat alle gedeelten van het plat worden gelaten die de natuurlijke voortzetting van zijn landgebieed vormen, zonder inbreuk te maken op de natuurlijke voortzetting van het landgebied van de andere staat.

Tot de van belang zijnde omstandigheden rekent het arrest een begrenzing die leidt tot een „redelijke mate van proportionaliteit” tussen de omvang van het aan elke staat toekomende deel van het plat en de lengte van zijn kust gemeten in de algemene richting van de kustlijn. Het arrest voegt daaraan toe, dat met het oog op deze proportionaliteit rekening moet wor-

den gehouden met het huidige of verwachtbare effect van andere grenzen op het plat tussen naast elkaar gelegen staten in dezelfde regio. Daarmede waren twee punten van meet af aan duidelijk:

– op grond van het arrest kon de vaststelling van de Nederlands-Duitse grens op het plat niet los worden gezien van het verwachtbare verloop van de Deens-Duitse grens, evenmin de vaststelling van de Deens-Duitse grens los van het verwachtbare verloop van de Nederlands-Duitse grens;

– op grond van het arrest kon worden geconcludeerd dat aan de Bondsrepubliek een groter deel van het plat onder de Noordzee toekomt dan haar zou zijn gebleven tussen de aanvankelijk van Nederlandse en van Deense zijde gedachte equidistantielijnen.

Wat de grootte betreft van het gebied waarmee het tussen de equidistantielijnen gelegen Duitse deel van het plat zou worden uitgebreid, zij aangetekend dat van Duitse kant tijdens de onderhandelingen is verdedigd, dat aan de Bondsrepubliek op basis van het arrest aanzienlijk meer zou toekomen dan waarop door haar tijdens het proces aanspraak was gemaakt. Immers – zo luidde een van de argumenten waarmee het Duitse standpunt in deze onderhandelingen werd losgemaakt van dat ingenomen tijdens het proces – het Hof heeft niet alleen de Nederlandse en Deense stellingen verworpen maar ook de Duitse. Ter vergelijking kunnen de volgende cijfers dienen:

I. Uitgangspunt voor de vergelijking vormen de oppervlakten *tussen de equidistantielijnen*:

Nederlandse deel ca. 61 600 km²
Duitse deel ca. 23 400 km²

II. Tijdens het proces (1967-'68) is van Duitse kant, onder meer, de „*sector claim*” verdedigd, neerkomende op een verdeling volgens twee rechte lijnen getrokken vanuit een denkbeeldig middelpunt van de Noordzee (op de grens met het Britse deel van het plat) en lopend naar de punten waar het reeds overeengekomen Nederlands-Duitse, onderscheidenlijk het Deens-Duitse, grensgedeelte eindigt.

Deze verdeling zou voor Nederland, vergeleken met het sub I gegeven uitgangspunt, een gebiedsvermindering van ca. 5 560 km² ten gunste van de Bondsrepubliek hebben betekend.

III. Een *Duitse aanspraak* tijdens de onderhandelingen (1969), overigens nimmer tot in detail uitgewerkt, zou voor Nederland bij benadering zijn neergekomen op een gebiedsvermindering driemaal zo groot als die ingevolge de sub II aangegeven *sector claim*.

IV. *Ingevolge het onderhavige Verdrag* vermindert de omvang van het Nederlandse deel van het plat met ca. 5000 km²:

Nederlandse deel ca. 56 600 km²
Duitse deel ca. 35 400 km²

Voor de bepaling van het verloop van de grens heeft het Internationale Gerechtshof in zijn arrest veel gewicht toegekend aan het begrip „natuurlijke voortzetting van het land in de zeebodem”. Dit begrip kan, blijkens het arrest, zowel in geografische zin, dat wil zeggen uitgaande van de vorm van de kustlijn, als in geologische zin, uitgaande van de structuur van bodem en ondergrond, worden verstaan.

Het is niet onwaarschijnlijk, dat het Hof, ter zake van de natuurlijke voortzetting in geologische zin, bij de partijen een grotere kennis heeft verondersteld over de geaardheid van bodem en ondergrond, dan in feite aanwezig is. De huidige kennis over de geologische gesteldheid van het onderwerpelijke zeegebied is nog gering. De beschikbare gegevens wijzen niet op een duidelijke samenhang tussen het landgebied van Nederland of Duitsland enerzijds en bepaalde, ver uit de kust gelegen delen van het continentaal plat onder de Noordzee

anderzijds – althans niet op een zodanige samenhang dat enig deel geologisch kan worden getypeerd als een kennelijke voortzetting van landgebied en ondergrond van de ene staat en niet van die van de andere staat.

De Nederlands-Duitse grens

(Verdrag, artikel 1)

De algemene richting van de thans overeengekomen grenslijn is in hoofdzaak bepaald door drie factoren: de voorwaarde dat het resultaat voor de Bondsrepubliek gunstiger diende te zijn dan de equidistante grenslijnen; de geografische opvatting van het begrip natuurlijke voortzetting – deze beide factoren gebaseerd op het arrest – en het Duitse verlangen een gemeenschappelijke grens met het Britse deel van het plat te krijgen. De onderhandelingen hebben geen duidelijk beeld gegeven van de motieven voor laatstgenoemd verlangen, maar de inwilliging ervan heeft kunnen bijdragen aan het bereiken van overeenstemming over de grootte van het aan elk der staten toekomende deel van het plat.

Toch heeft, voor het gebied oostelijk van de 5de graad oosterlengte, ook de geologische structuur van bodem en ondergrond een rol gespeeld. Het is mogelijk gebleken, hier een grens te trekken (grenspunten E3 tot E6), die bepaalde structuren in de ondergrond zoveel mogelijk in hun geheel aan de Nederlandse kant laat, onderscheidenlijk in hun geheel aan de Duitse kant brengt. Zouden in deze structuren delfstoffen worden aangetroffen, dan is door het aldus gekozen grensverloop de kans op een grensoverschrijdend voorkomen beperkt. Ten dele kon voor dit grensgedeelte aansluiting worden gevonden bij een geologische breuklijn die ongeveer noord-zuid verloopt nabij de genoemde lengtegraad. Om praktische redenen – samenval met een grens tussen blokken van het Nederlandse vergunningensysteem – is voor dit gedeelte van de grenslijn deze lengtegraad aangehouden (grenspunten E5 tot E6).

Het arrest wijst de partijen op de mogelijkheid om een gebied dat zowel tot de natuurlijke voortzetting van de ene als tot die van de andere staat kan worden gerekend (of, eventueel, tot de natuurlijke voortzetting van meer staten), onder een gemeenschappelijk regime te plaatsen. Deze mogelijkheid is tijdens de onderhandelingen onder ogen gezien. Haar uitwerking, die zich op verschillende manieren laat denken, zou echter in elk geval een vrij gecompliceerde regeling vereisen zonder, in het onderhavige geval, enig aanwijsbaar voordeel. Voorkeur is dan ook gegeven aan volledige grensvaststelling.

De Nederlands-Deense grens

(Protocol, paragraaf II)

De in 1966 met Denemarken overeengekomen grens op het plat (Overeenkomst van 31 maart 1966; laatstelijk *Trb.* 1967, 122) zal, na de inwerkingtreding van de door Nederland en Denemarken met de Bondsrepubliek gesloten grensverdragen, geen functie meer hebben, noch voor Nederland noch voor Denemarken: aan beide zijden van de Nederlands-Deense grenslijn, en over haar volle lengte tot aan het Britse deel van het plat, komt een strook van het continentaal plat waarover de Bondsrepubliek Duitsland soevereine rechten heeft.

Mitsdien valt de Nederlands-Deense rechtsbetrekking ten aanzien van die grens, zoals neergelegd in genoemde Overeenkomst, weg op het moment waarop voor de ene of de andere staat het afwijkende grensverdrag met de Bondsrepubliek in werking treedt. Dit wordt, voor alle duidelijkheid, geconstateerd in paragraaf II van het driezijdige protocol.

Ingeval een van de beide nieuwe grensverdragen niet of pas later in werking treedt, behoudt voor de partijen bij dat Grensverdrag de oude Nederlands-Deense grens nog een (tijdelijke) functie. Ten einde zo enigszins mogelijk deze situatie te vermijden is op verzoek van de Bondsrepubliek in paragraaf I (2) van het protocol het voornemen uitgesproken, de twee nieuwe grensverdragen gelijktijdig te bekrachtigen.

De Nederlands-Britse grens

(Verdrag, artikel 1 tweede lid; protocol, paragraaf III sub 3)

De nieuwe Nederlands-Duitse grens op het plat ontmoet de in 1965 met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland overeengekomen grens (Overeenkomst van 6 oktober 1965; laatstelijk *Trb.* 1966, 298) iets zuidelijker dan het huidige snijpunt van de grenzen tussen het Nederlandse, het Deense en het Britse deel van het plat. Daardoor vervalt ongeveer 4,3 zeemijl van de gemeenschappelijke grens met het Britse plat. In verband daarmee behoeft de Overeenkomst van 1965 wijziging, ter vastlegging van het nieuwe noordelijke eindpunt.

Van de regering van het Verenigd Koninkrijk is reeds vernomen dat wordt ingestemd met de in artikel 1, tweede lid, van het verdrag voorgestelde coördinaten voor het nieuwe eindpunt.

Een overeenkomst tot wijziging van de Nederlands-Britse Overeenkomst van 1965 is in voorbereiding en zal, naar mag worden verwacht, binnenkort aan de Staten-Generaal ter goedkeuring kunnen worden overgelegd.

Overlopende structuren

(Verdrag, artikel 2)

Dit artikel beoogt een regeling te geven inzake samenwerking in geval van ontdekking van een grensoverschrijdend voorkomen van delfstoffen. Van Nederlandse zijde is voorgesteld, die regels te richten op rechtstreekse samenwerking tussen de betrokken vergunninghouders aan deze en gene zijde van de grens, zij het in elk concreet geval onder voorbehoud van de instemming der regeringen. Een dergelijke constructie was eerder opgenomen in de Aanvullende Overeenkomst van 1962 bij het Nederlands-Duitse Eems-Dollardverdrag (laatstelijk *Trb.* 1963, 119). Evenwel stelden de Denen en uiteindelijk ook de Duitsers zich nogal terughoudend op ten aanzien van deze constructie. Aangezien de situatie in de Eemsmonding, waar men bij gebreke van een staatsgrens is uitgegaan van gezamenlijke en gelijke rechten van Nederland en de Bondsrepubliek op de delfstoffen, niet dezelfde is als die langs de grens op het plat, en aangezien een constructie waarin de nodige samenwerking primair wordt opgedragen aan de belanghebbende maatschappijen, een nogal gedetailleerde uitwerking vereist, heeft Nederland het voorstel niet willen handhaven. Bovendien zou de Duitse praktijk op het stuk van vergunningverlening kunnen meebrengen, dat aan de Duitse kant van de grens niet onder alle omstandigheden op korte termijn een vergunninghouder voor het betrokken gebied kan worden aangewezen.

Mitsdien is in artikel 2 gekozen voor een constructie die de primaire verantwoordelijkheid voor samenwerking legt bij de regeringen: een constructie die eerder was toegepast in de Nederlands-Britse Overeenkomst van 1965 (laatstelijk *Trb.* 1966, 299). Nochtans kan, ingevolge het derde lid van dit artikel, voor elk concreet geval worden besloten de samenwerking aan de belanghebbende maatschappijen over te laten.

De Regering zal zonder twijfel de belanghebbende maatschappijen van stonde af aan nauw willen betrekken in elk overleg nopens samenwerking betreffende de ontginning van een grensoverschrijdend voorkomen, ook wanneer de samenwerkingsregeling wordt vastgelegd in een – ter uitvoering van het verdrag – te sluiten intergouvernementele overeenkomst. Dit ligt om verschillende redenen voor de hand. Niet alleen zijn de maatschappijen direct belanghebbend, maar zij bezitten ook bij uitstek het nodige inzicht omtrent de van geval tot geval aanwezige technische en commerciële mogelijkheden van een samenwerking bij de exploitatie van het voorkomen. Bovendien zullen het de maatschappijen zijn die, gebonden door de regels van een intergouvernementele overeenkomst of, eventueel, van een scheidsrechterlijke uitspraak, die regels moeten toepassen.

Artikel 2 schrijft alleen dan het aangaan van een samenwerkingsregeling voor, ingeval het gevonden grensoverschrij-

dende voorkomen economisch exploitabel blijkt te zijn. Dit volgt uit de woorden „met het oog op de exploitatie” in lid 2.

Het slot van lid 2 voorziet in een „passende vereffening” indien aan een of beide zijden van de grens reeds delfstoffen zouden zijn gewonnen voordat een samenwerkingsregeling tot stand kwam. Naar de huidige internationale praktijk van olie- en gaswinning betekent dit, dat voor de berekening van de vereffening wordt teruggegaan tot het tijdstip waarop de meest gereede maatschappij, c.q. de regering waarvan die maatschappij vergunning heeft gekregen, de andere maatschappij c.q. de andere regering heeft aangesproken over het grensoverschrijdende karakter van het voorkomen. Overigens laat de in lid 4 geboden mogelijkheid voor de scheidsrechters om een uitspraak ex aequo et bono te doen, alle gelegenheid om aan te sluiten bij wijzigingen in de internationale praktijk en om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van een concreet geval.

Waar in dit artikel wordt gesproken van delfstoffen zijn daaronder mede begrepen schelpen, grind, zand en klei.

Pijpleidingen

(artikel 3)

Aan het huidige internationale recht betreffende het continentaal plat kan de kuststaat geen enkele jurisdictie ontleen over pijpleidingen – noch over de daarin getransporteerde stoffen – die in, op of boven de bodem van de volle zee worden gelegd, ook al vormt dat deel van de zeebodem tevens het continentaal plat van de kuststaat; althans zolang die pijpleidingen niet dienen voor transport van delfstoffen die uit zijn plat zijn gewonnen. De soevereine rechten van de kuststaat met betrekking tot zijn deel van het plat zijn immers beperkt tot de in dat deel van het plat voorkomende delfstoffen.

De vrijheid om pijpleidingen in volle zee te leggen is vastgelegd in artikel 4 van het Verdrag van Genève van 1958 inzake het continentale plateau (laatstelijk *Trb.* 1966, 126) en in artikel 2, onder 3, van het Verdrag van Genève van 1958 inzake de volle zee (laatstelijk *Trb.* 1966, 124).

Op Deens voorstel is de mogelijkheid onder ogen gezien, dat voor het transport van delfstoffen van een vindplaats in het plat van een der staten naar het vasteland van die staat een pijpleiding wordt gelegd waarvan het tracé ten dele voert over het plat van een andere staat. Dit Deense initiatief is begrijpelijk, gelet op de positie van de vindplaatsen van olie of gas op het zuidelijk gedeelte van het Deense plat, waar vandaan de kortste lijn naar Denemarken voert over een gedeelte van het plat dat, ingevolge de nieuwe Deens-Duitse grens, aan de Bondsrepubliek behoort. Overigens laten zich ook andere grenssnijdende pijpleidingen in de Noordzee denken.

De drie regeringen hebben het wenselijk geacht, aan de kuststaat over wiens plat een pijpleiding wordt gelegd, een beperkte bevoegdheid toe te kennen betreffende de aanleg en het gebruik van deze leiding, meer in het bijzonder betreffende keuze van het tracé (bijvoorbeeld ten opzichte van andere activiteiten op of boven het plat), de constructie van de leiding, de voorzieningen nodig om een leiding in geval van breuk terstond buiten werking te kunnen stellen, e.d. Uitdrukkelijk is in artikel 3 bepaald, dat deze bevoegdheid is beperkt tot wat nodig is voor het tegengaan van verontreiniging van de zee en het afweren van andere gevaren.

Houders van Nederlandse opsporingsvergunningen

(artikel 4)

Met de inwerkingstelling, per 1 maart 1967, van de Mijwet continentaal plat (*Stb.* 1965, 428) en van de verschillende maatregelen tot uitvoering van de wet, is de toepassing van deze wet normaal ter hand genomen, ook al werd een deel van de grens van het Nederlandse plat door de Duitse Bondsregering betwist en ook al was dit geschil inmiddels aan het Internationale Hof van Justitie ter beslechting voorgelegd.

Voor de eerste maal is de verlening van opsporingsvergunningen voor aardolie en aardgas geschied op 4 maart 1968 (*Stcrt.* 48). Zij betrof mede blokken liggende aan de betwiste grens.

De Regering heeft te dien tijde overwogen, of haar terzake van de verlening van vergunningen de weg van een ander beleid openstond. Denkbaar zou zijn geweest, vergunningen alleen te verlenen voor blokken buiten het omstreden gebied. De moeilijkheid was echter, dat van Duitse kant nimmer rechten op een bepaald, duidelijk omschreven gebied zijn opgeëist, zulks dus in tegenstelling tot de Nederlandse en Deense aanspraken, die met behulp van de equidistantie-methode nauwkeurig konden worden begrensd. Van een duidelijk omljnd „omstreden gebied” was derhalve geen sprake. Zou nu, tijdens het proces, van Nederlandse kant een bepaald gedeelte van het continentaal plat van de toepassing van de Mijnwet zijn uitgezonderd, dus eenzijdig door Nederland als „omstreden” zijn gekwalificeerd, dan zou dit de Nederlandse positie voor het Hof en tijdens de onderhandelingen na de uitspraak van het Hof hebben verzwakt.

Ook zou denkbaar zijn geweest, de uitgifte van vergunningen voor het gehele Nederlandse plat enkele jaren op te schorten, nl. tot na het arrest en eventueel tot na de voltooiing van de onderhandelingen. Doch ook deze weg zou een verzwakking hebben betekend voor de Nederlandse positie. Tevens zou zij economisch weinig aantrekkelijk zijn geweest. Daar kwam bij dat, naar de toenmalige overtuiging der Regering, Nederland goede rechtsgronden had voor zijn aanspraak op het plat tot aan de equidistantielijn.

Om de hierboven aangegeven reden was het evenmin mogelijk, aan de vergunningen voor blokken in „omstreden gebied” enige bijzondere voorwaarde te verbinden, bijv. dat de aanvrager de vergunning aanvaardt op eigen risico.

Een tweede mogelijkheid tot het gedurende drie maanden aanvragen van opsporingsvergunningen voor aardolie en aardgas ontstond – door de afloop van de bij K.B. van 9 februari 1967, *Stb.* 85, vastgestelde termijn – op 16 november 1968. Voordat in 1969 een beslissing op de ingediende aanvragen kon worden genomen, bleek uit het vonnis van het Internationale Hof van Justitie dat de Nederlandse aanspraak op de equidistante grenslijn niet was erkend. Onmiddellijk bij de aanvang van de daaropvolgende Nederlands-Duitse onderhandelingen is van Nederlandse zijde getracht, een Duitse bevestiging te ontvangen dat het „omstreden gebied” naar Duitse opvatting werd begrensd door de Duitse „sector-claim” zoals die tijdens het proces was ontwikkeld, dat wil zeggen door een rechte lijn lopende van het eindpunt van de in 1964 vastgestelde grens, gelegen op de 54ste breedtegraad, naar het snijpunt van de grenzen tussen het Nederlandse, het Britse en het Deense deel van het plat. De Bondsrepubliek wenste zich hierop echter niet vast te leggen. Aangezien de regering na het vonnis niet langer te goeder trouw zou handelen als zij vergunningen uitgaf tot aan de equidistantielijn, en zij ook in de fase der slotonderhandelingen de eigen positie zou hebben verzwakt door enig deel van het Nederlandse plat als omstreden aan te merken, is de toewijzing op de tweede ronde van aanvragen geheel aangehouden tot overeenstemming over de grenslijn zou zijn bereikt. Op de aangevraagde vergunningen is inmiddels op 11 september 1970 (*Stcrt.* 179) een beslissing genomen. Uiteraard zijn ditmaal geen opsporingsvergunningen gegeven voor gebied dat na de inwerkingtreding van het verdrag aan de Duitse kant van de grens zal liggen.

Op de kaart die als bijlage bij deze memorie is gevoegd¹⁾, is aangegeven welke blokken van het plat dat naar de aanvankelijke opvatting aan Nederland zou behoren, thans geheel of ten dele aan de Duitse zijde van de grens komen te liggen. Voor ongeveer 50 pct. van deze oppervlakte zijn in maart 1968 opsporingsvergunningen voor aardolie en aardgas verleend. De bijlage vermeldt tevens de vergunninghouders. Met de inwerkingtreding van het verdrag vervallen deze vergunningen. Immers, een Nederlandse vergunning kan geen geldigheid hebben voor een deel van het plat waarover Nederland

geen soevereine rechten uitoefent; of, anders gezegd, zij kan haar geldigheid niet behouden wanneer bij de grensvaststelling blijkt dat de soevereine rechten ten aanzien van het betrokken deel berusten bij een andere staat.

Een rechtsplicht om de betrokken vergunningen in enigerlei vorm te doen voortbestaan, rust noch op de Duitse noch op de Nederlandse Regering. Misschien kan hierover anders worden geoordeeld als het zou gaan om aanvankelijk onbetwist gebied dat bij verdrag wordt overgedragen, dus om verlegging van de grens. Maar in casu wordt niet een grens verlegd maar wordt een grens vastgesteld waar deze tot nu toe ontbrak.

Niettemin, de vergunningen vermeld in de bijlage bij deze memorie zijn in 1968 door de betrokken maatschappijen verkregen op gezag van de Regering, die de overtuiging was toegegaan dat het hier het Nederlandse deel van het plat betrof. De Regering heeft dan ook gemeend, dat op haar wel een morele verplichting rustte, zich in het belang van de betrokken vergunninghouders in te spannen. Dienovereenkomstig is tijdens de onderhandelingen gesteld, dat voor Nederland een grensregeling alleen aanvaardbaar zou zijn indien daarin bescherming zou worden gegeven aan de verkregen rechten van de houders van Nederlandse vergunningen voor het gebied dat aan de Duitse kant van de grens zou blijken te liggen.

Resultaat daarvan is, dat artikel 4 van het verdrag thans aan ieder van deze vergunninghouders recht geeft op een Duitse opsporings- en winningsvergunning. Aangezien sommige vergunninghouders om statutaire of andere redenen niet of moeilijk buiten de grenzen van de Nederlandse jurisdictie werkzaam kunnen zijn, is hun in de loop der onderhandelingen gelegenheid gegeven, een aanverwante maatschappij aan te wijzen aan wie het recht op de Duitse vergunning zal toekomen. De namen van de houders van een Nederlandse opsporingsvergunning die van deze gelegenheid gebruik hebben willen maken, zijn derhalve in bijlage 2 van het verdrag vervangen door de namen der door hen aangewezen verwante maatschappijen.

De rechten en verplichtingen van de houder van een Nederlandse opsporingsvergunning voor aardolie en aardgas zijn geheel omschreven in de Nederlandse mijnwetgeving. De afzonderlijke vergunningen – waarin geen aanvullende voorwaarden mogen worden gesteld – zijn daarop geënt. Alleen al om deze reden kon er geen sprake zijn van de overneming van de inhoud der Nederlandse vergunningen in de door de Duitse overheid af te geven vergunningen. In deze Duitse vergunningen zou dan de gehele Nederlandse mijnwetgeving voor het continentaal plat moeten worden opgenomen.

De Duitse opzet wijkt wezenlijk van de Nederlandse af. De Duitse mijnwetgeving – dat is hoofdzakelijk het „Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel vom 24. Juli 1964” (*Bundesgesetzbl. I S.497*) zoals gewijzigd op 25 juni 1969 (*Bundesgesetzbl. I S.581*) – geeft alleen enige hoofdlijnen aan, zoals de duur van de vergunning, en laat de uitwerking over aan de ter zake bevoegde overheidsinstantie, die de voorwaarden in de afzonderlijke vergunningen vaststelt.

Ook inhoudelijk zijn er tussen een Nederlandse en een Duitse vergunning vele verschillen. Hier mogen worden genoemd: Nederland maakt onderscheid tussen een opsporings- en een winningsvergunning; de Bondsrepubliek kent één vergunning die opsporing en winning beide omvat. Nederland verleent opsporingsvergunningen voor 15 jaar en winningsvergunningen voor 40 jaar; de Bondsrepubliek geeft de vergunningen uit voor ten hoogste 3 jaar, met dien verstande dat een verleende vergunning telkens voor ten hoogste 3 jaar kan worden verlengd. Nederland vraagt voor een opsporingsvergunning voor aardolie en aardgas een bonus en een jaarlijks oppervlakterecht; naar Duits recht is slechts een bedrag verschuldigd ter tegemoetkoming in de kosten van de overheid voor de behandeling en verlening van de vergunning. De Duitse overheid behoudt zich een jaarlijkse inspraak voor in de aard van de door de vergunninghouder te verrichten opsporingswerkzaamheden, terwijl de opsporingsvergunning in Nederland, duidelijker omljnd, een werkverplichting kent die is uitgedrukt in een te besteden som per periode van vijf jaar.

¹⁾ Nedergelegd op de bibliotheek, ter inzage van de leden.

Nadat, in maart 1970, tussen de delegaties overeenstemming was bereikt over het verloop van de grens, en daarmee duidelijk was geworden welke vergunningsgebieden geheel of gedeeltelijk aan de Duitse zijde van de grens zouden komen te liggen, is over de rechtspositie van de vergunninghouders uitvoerig overleg gepleegd zowel tussen de beide delegaties als met de betrokken vergunninghouders. Voor dit laatste is door de Directie Mijnwezen van het Departement van Economische Zaken en de Nederlandse delegatie een drietal hoorzittingen gehouden. Een en ander heeft er tevens toe geleid, dat aan de vergunninghouders in juli 1970 gelegenheid is geboden in direct overleg te treden met het Oberbergamt te Clausthal-Zellerfeld, de autoriteit tot wie zij na de inwerkingtreding van het grensverdrag hun aanvragen om een vergunning naar Duits recht dienen te richten.

In het bijzonder is aandacht gegeven aan de uitzonderlijk korte duur waarvoor in de Bondsrepubliek vergunningen worden verleend. Een korte duur die niet alleen het risico van enigszins omvangrijke investeringen in opsporing en winning van delfstoffen onverantwoord doet schijnen, maar ook de beoogde bescherming van de verkregen rechten der vergunninghouders illusoir zou kunnen maken – nl. ingeval de Duitse vergunning na drie jaar niet zou worden verlengd. Op basis van de gevoerde besprekingen is de Nederlandse Regering evenwel tot de overtuiging gekomen, dat de bezwaren van deze, inderdaad zeer korte, duur van de Duitse vergunning worden gecompenseerd door een hoge mate van administratief-rechtelijke bescherming; aan de vergunninghouder die om verlenging van zijn Duitse vergunning vraagt, kan zij in de Duitse praktijk niet zonder goede reden worden geweigerd. Dit geldt zeker zodra delfstoffen in winbare hoeveelheid in het vergunningsgebied zijn gevonden en in exploitatie worden genomen. Het geldt ook voor de daaraan voorafgaande opsporingsperiode, mits de vergunninghouder in redelijke mate heeft opgespoord en bereid is de opsporingswerkzaamheden voort te zetten.

Het komt dus, vooral gedurende de opsporingsperiode, aan op de inhoud van de bij de verlening van de vergunning opgelegde werkverplichting. Gegeven enkele onduidelijkheden ten aanzien van wat de werkverplichting naar Duits recht inhoudt, is aan de Duitse delegatie verzocht de door haar mondeling gegeven toelichting op de Duitse praktijk te dezer zake schriftelijk samen te vatten. Dit heeft geresulteerd in een, in onderling overleg ontworpen, brief van het Duitse Oberbergamt aan de betrokken houders van Nederlandse opsporingsvergunningen. De tekst van die brief is als bijlage bij deze toelichting gevoegd¹⁾.

Arbitrage (artikel 5)

Anders dan in de meeste eerdere internationale overeenkomsten waarbij het Koninkrijk partij is en waarin als rechtsgrondslag voor een scheidsrechterlijke beslissing wordt aangegeven de desbetreffende internationale overeenkomst en het algemene volkenrecht, wordt in het onderhavige verdrag als rechtsgrondslag aangegeven: „het volkenrecht dat tussen de verdragsluitende partijen van toepassing is” (zesde lid). Tussen de beide formuleringen bestaat geen wezenlijk verschil. Onder beide is een scheidsrechterlijke beslissing *ex aequo et bono* uitgesloten. Ten aanzien van dit laatste is in het onderhavige verdrag een uitzondering gemaakt in artikel 2, vierde lid.

Artikel 5 is, blijkens het eerste lid, niet van toepassing voor geschillen tussen vergunninghouders, ook al zou het geschil de uitlegging of toepassing betreffen van een ingevolge artikel 2, derde lid, van dit verdrag tussen hen gesloten samenwerkings-overeenkomst. Een overeenkomst tussen de vergunninghouders is van privaatrechtelijke aard en uit dien hoofde onderworpen aan het privaatrecht – met inbegrip van de daarin te vinden regels voor het beslechten van geschillen – van deze of gene staat; althans voor zoveel de betrokken vergunninghouders in hun overeenkomst niet van die geschillenregels hebben willen en kunnen afwijken.

Interim-regeling (briefwisseling)

Het spreekt vanzelf, dat het Koninkrijk der Nederlanden – in afwachting van de bekrachtiging van het onderhavige grensverdrag – niet door de uitgifte van nieuwe vergunningen of door het nemen van andere maatregelen voor het gebied waarover de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het verdrag soevereine rechten zal uitoefenen, de tenuitvoerlegging van de in het verdrag neergelegde regelingen zal bemoeilijken. Duidelijkheidshalve hebben de regeringen de inhoud van deze uit de internationale goede trouw voortvloeiende verplichting nader omschreven in een briefwisseling op de dag van ondertekening van het verdrag.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

DE JONG.

De Minister van Economische Zaken,

R. J. NELISSEN.

¹⁾ Nedergelegd op de bibliotheek, ter inzage van de leden.