

Goedkeuring van het op 11 februari 1971 te Londen, Moskou en Washington tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de plaatsing van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de zeebedding en de oceaانبodem en in de ondergrond daarvan

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

I. De totstandkoming van het verdrag ¹⁾

In 1967 stelde Malta in de Algemene Vergadering der Verenigde Naties de kwestie aan de orde van het uitsluitend voor vreedzame doeleinden reserveren van de oceaانبodem en de ondergrond daarvan, gelegen onder de volle zee buiten de grenzen van nationale jurisdictie. De Algemene Vergadering der VN stelde een commissie *ad hoc* in, die de draagwijdte en de verschillende aspecten van het onderwerp moet bestuderen.

De Algemene Vergadering besloot in 1968 om de commissie *ad hoc* om te zetten in een permanente VN-commissie voor de oceaانبodem. Sommige VN-leden waren van oordeel dat deze permanente commissie ook de wapenbeheersingsproblemen met betrekking tot de oceaانبodem zou dienen te behandelen. Daarentegen gaven de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie er de voorkeur aan, dat laatstgenoemde problemen primair besproken zouden worden in de Ontwapeningscommissie te Genève. Uiteindelijk kon overeenstemming worden bereikt over een formulering voor het mandaat van de permanente VN-commissie voor de oceaانبodem, die de behandeling van aangelegenheden van wapenbeheersing de facto in handen legde van de Ontwapeningscommissie te Genève. De VN-commissie voor de oceaانبodem zou zich in de praktijk vooral gaan concentreren op de bestudering van de juridische en economische aspecten die verbonden zijn aan het vreedzaam gebruik van de oceaانبodem.

Gedurende het jaar 1969 vormde de wapenbeheersing betreffende de oceaانبodem het voornaamste onderwerp van beraad voor de Ontwapeningscommissie te Genève. Er bestond eensgezindheid over, dat de oceaانبodem in beginsel uitsluitend voor vreedzaam gebruik gereserveerd diende te blijven. Over de uitwerking hiervan hadden zich echter reeds in de commissie *ad hoc* verschillen van inzicht geopenbaard tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten. Naar Sowjet-inzicht sloot het beginsel iedere vorm van militair gebruik uit, terwijl van Amerikaanse zijde was gesteld, dat het niet aan militaire activiteiten in de weg zou staan die gericht zouden zijn op vreedzame doeleinden en in overeenstemming zouden zijn met het Handvest der VN en het volkenrecht. De Amerikaanse regering wenste een wapenbeheersingsovereenkomst voor de oceaانبodem in eerste aanleg te beperken tot kernwapens en daarmee vergelijkbare wapens.

Beide posities werden neergelegd in ontwerp-verdragen die bij de Geneefse Ontwapeningscommissie werden ingediend. De Sowjet-Unie diende op 18 maart 1969 een ontwerp-verdrag in, dat verbod om de oceaانبodem buiten een zone van 12 mijlen uit de kust voor militaire doeleinden te gebruiken. Alle installaties op de oceaانبodem zouden op basis van wederkerigheid open staan voor vertegenwoordigers van andere partijen bij het verdrag om zich te vergewissen van de naleving van de verdragsverplichtingen. Als argument voor volledige demilitarisatie voerde de Sowjet-Unie aan, dat een verdrag dat

slechts verbodsbepalingen ten aanzien van wapens voor massale vernietiging zou bevatten, op de oceaانبodem een wedloop in conventionele bewapening zou kunnen ontketenen en tevens legitimeren. Naleving van volledige demilitarisatie zou bovendien gemakkelijk te controleren zijn, omdat de te inspecteren objecten geen militaire doeleinden zouden dienen en er dus geen vrees behoefde te bestaan voor blootstelling van militaire geheimen.

De Amerikaanse regering betoogde daarentegen dat het gevaar van de opstelling van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging het meest urgente probleem zou vormen. Er bestonden volgens Washington weinig mogelijkheden voor conventioneel-militair gebruik van de oceaانبodem dat een bedreiging zou kunnen vormen voor het grondgebied van staten. In ieder geval wensten de Verenigde Staten zich het recht voor te behouden de oceaانبodem te kunnen gebruiken voor de installatie van apparatuur voor de opsporing van onderzeeboten. Verificatie van de naleving van volledige demilitarisatie zou naar Amerikaanse mening, tot onoverkomelijke moeilijkheden leiden wegens de grote hoeveelheid van te controleren objecten. Deze Amerikaanse standpunten vonden hun neerslag in een ontwerp-verdrag tot verbod van de plaatsing van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de oceaانبodem, dat op 22 mei 1969 bij de Geneefse Ontwapeningscommissie werd ingediend. De verbodsbepalingen van dit ontwerp-verdrag, die zouden gelden buiten een zone van 3 mijlen uit de kust, betroffen de plaatsing van aan de bodem vastgehechte wapens voor massale vernietiging of aan de bodem vastgehechte lanceerinrichtingen voor deze wapens. Alle verdragspartijen zouden de activiteiten van andere partijen op de oceaانبodem mogen observeren. Overleg en samenwerking tussen partijen zouden vragen moeten ophelderen die na observatie nog open bleven.

Gedurende enkele maanden bleven de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie de hierboven omschreven standpunten tegenover elkaar innemen. Vele niet-gebonden leden van de Geneefse Ontwapeningscommissie steunden het Sowjet-voorstel tot volledige demilitarisatie van de oceaانبodem. De westelijke landen, waaronder Nederland, gaven de voorkeur aan de gefaseerde benadering van de Verenigde Staten.

Op 7 oktober 1969 voltrok zich een verrassende wending in het debat in de Ontwapeningscommissie, omdat toen de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie een gezamenlijk ontwerp-verdrag indienden, dat voor wat betreft de hoofdpunten de Amerikaanse positie weerspiegelde. Op 30 oktober 1969 dienden Washington en Moskou een enigszins herziene versie van hun gezamenlijk ontwerp-verdrag bij de Ontwapeningscommissie in. Deze tekst werd aan de Algemene Vergadering der VN voorgelegd als het voorlopig resultaat van de onderhandelingen te Genève.

In hoofdzaak bepaalde het ontwerp-verdrag het volgende. Partijen zouden geen kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de oceaانبodem opstellen buiten „de maximale aansluitende zone voorzien in de Geneefse Conventie van 1958 betreffende de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone”. In feite betekende dit dat de verbodsbepalingen zouden gelden buiten een zone van 12 mijlen uit de kust (vgl.

¹⁾ Voor een meer uitvoerige weergave van de wordingsgeschiedenis van het verdrag zie Uitgave nr. 94 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 113-115 en Uitgave nr. 99 van hetzelfde Ministerie, blz. 21-28.

de genoemde Conventie, laatstelijk *Trb.* 1971, 221, artikel 24, lid 2). Binnen deze zone zouden de verbodsbepalingen niet van kracht zijn voor de kuststaat. De opstellers hadden aan de formule van de maximale aansluitende zone de voorkeur gegeven boven een eenvoudige aanduiding van een bepaalde afstand, om zodoende niet te hoeven treden in allerlei twistvragen betreffende het zeerecht. De kwestie van de afbakening van nationale jurisdicties van kuststaten was toen juist opnieuw onderwerp van discussie geworden, onder meer in de VN-commissie voor de oceaanbodem.

De voorzieningen inzake verificatie gaven de partijen het recht elkaars activiteiten op de oceaanbodem buiten de 12-mijlszone te observeren. Dit recht van observatie zou ook kunnen worden uitgeoefend met behulp van derde partijen. Overleg en samenwerking tussen partijen zouden gezeten twijfels over de naleving van de verdragsverplichtingen moeten wegnemen. Indien deze procedure niet afdoende was, zou men de kwestie kunnen voorleggen aan de Veiligheidsraad.

De door de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie gekoesterde hoop dat de Algemene Vergadering der VN het ontwerp-verdrag tijdens haar zitting van 1969 zou aanvaarden, ging niet in vervulling. Het ontwerp werd in Commissie I van de Algemene Vergadering uitvoerig besproken en ontmoette daar vrij veel kritiek. Vele niet-gebonden landen waren teleurgesteld dat het ontwerp-verdrag niet voorzag in volledige demilitarisatie van de oceaanbodem. Een groot aantal landen had er voorts bezwaar tegen, dat bij de afbakening van het toepassingsgebied van het ontwerp-verdrag werd verwezen naar de Geneefse Conventie van 1958 inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone. Dit bezwaar stelde enerzijds op de omstandigheid dat slechts ongeveer een derde der VN-leden zich bij die Conventie had aangesloten, en anderzijds op de overweging dat verwijzing naar deze Conventie een oplossing leek te willen forceren voor de bestaande meningsverschillen over de breedte van de territoriale wateren. Ten aanzien van de voorzieningen inzake verificatie werd bezorgdheid geuit, dat verificatie alleen mogelijk zou zijn voor technologisch hoogontwikkelde staten. Het internationale karakter van de verificatieprocedures werd onvoldoende geacht en ook vond men de bescherming van de rechten en belangen van de kuststaten onvoldoende gewaarborgd.

De Algemene Vergadering wees het ontwerp-verdrag terug naar de Geneefse Ontwapeningscommissie. Op 23 april 1970 dienden Washington en Moskou de derde versie van hun ontwerp-verdrag in Genève in. Daarin werd al rekening gehouden met een aantal suggesties die in de Verenigde Naties naar voren waren gebracht. Nog gedurende enkele maanden werden daarna in de Ontwapeningscommissie pogingen ondernomen om de tekst van het ontwerp-verdrag op een aantal punten te wijzigen. Op 1 september volgde de vierde versie van het Amerikaans-Sowjetrussische ontwerp-verdrag. Deze laatste tekst, waarvan de inhoud in het volgende hoofdstuk zal worden besproken, werd door de Ontwapeningscommissie met voldoende ontvangen en door haar voorgelegd aan de Algemene Vergadering der VN. Deze aanvaardde op 7 december 1970 met 104 stemmen voor (waaronder het Koninkrijk), 2 tegen (El Salvador en Peru) en 2 onthoudingen (Ecuador en Frankrijk) een resolutie ter aanbeveling van het Verdrag zoals dat door de Ontwapeningscommissie was voorgesteld. Het Verdrag (*Trb.* 1971, 116) werd op 11 februari 1971 te Washington, Moskou en Londen voor ondertekening opgesteld, en op die datum voor het Koninkrijk ondertekend. Tot dusverre is het, behalve voor het Koninkrijk, ondertekend maar nog niet bekrachtigd voor: Argentinië, Australië, België, Birma, Boeroendi, Bolivia, Botswana, Brazilië, Centraal Afrikaanse Republiek, Columbia, Costa Rica, Dahomey, Bondsrepubliek Duitsland, Equatoriaal Guinea, Ethiopië, Gambia, Griekenland, Guatemala, Republiek Guinee, Honduras, Italië, Jamaica, Jemen, Khmer, Kameroen, Korea, Lesotho, Libanon, Liberia, Luxemburg, Madagascar, Mali, Nicaragua, Panama, Paraguay, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Soedan, Tanzania, Turkije, Uruguay, Vietnam, Zuid-Afrika, Zuid-Jemen, Zuidslavië en Zwitserland. Bekrachtigd of toegetreden

is door: Afghanistan, Verenigde Staten, Bulgarije, Canada, Cyprus, Denemarken, Dominicaanse Republiek, Duitse Democratische Republiek, Finland, Ghana, Groot-Brittannië, Hongarije, Ierland, Iran, Ivoorkust, Japan, Jordanië, Laos, Maleisië, Malta, Marokko, Mauritius, Mongolië, Nepal, Nieuw-Zeeland, Niger, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Saoedi-Arabië, Swaziland, Togo, Tsjecho-Slowakije, Tunesië, USSR, Witrusland, IJsland en Zweden. Het Verdrag is op 18 mei 1972 in werking getreden.

II. De inhoud van het verdrag

De verdragspartijen nemen de verplichting op zich, geen kernwapens of andere wapens voor massale vernietiging op te stellen op en onder de oceaanbodem buiten een zone uit de kust, vastgesteld en berekend conform hetgeen daarover wordt vermeld in artikel II. Deze verplichting betreft ook bouwsels, lanceerinrichtingen of andere voorzieningen die speciaal ontworpen zijn voor het opslaan, beproeven of gebruik van genoemde wapens (artikel I, eerste lid). Tijdens de onderhandelingen over deze bepaling is duidelijk komen vast te staan dat daardoor niet wordt verboden het ankeren van nucleair bewapende onderzeeboten in de oceaanbodem of het rusten van dergelijke boten op de bodem; wel is verboden het eventueel toepassen van nucleair bewapende voertuigen die de oceaanbodem moeten gebruiken voor hun verplaatsing (zgn. „crawlies”).

Binnen de zone zijn de verbodsbepalingen van het eerste lid van artikel I niet van toepassing voor de kuststaat en voor de zeebodem onder zijn territoriale wateren (artikel I, tweede lid).

In artikel II wordt de vaststelling en afbakening geregeld van de zone bedoeld in artikel I. Bij de aanduiding van de breedte van de zone wordt melding gemaakt van 12 mijlen, maar overigens is de verwijzing naar de Geneefse Conventie van 1958 betreffende de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone gehandhaafd. Aan de bezwaren van een aantal landen tegen verwijzing naar deze Geneefse Conventie werd tegemoet gekomen door dit in een afzonderlijk artikel onder te brengen, los van de hoofdbepaling van het verdrag inzake denuclearisatie.

Artikel III behelst bepalingen inzake de verificatie van de nakoming van de verbodsbepalingen. In hoofdstuk I van deze memorie werd vermeld dat tegen een eerdere, meer sobere versie van dit artikel bezwaren waren geuit. Deze bedenkingen zijn ondervangen door een grotere detaillering van de verplichtingen van partijen om met elkaar te overleggen en samen te werken indien observatie twijfels doet rijzen omtrent de nakoming van de verdragsverplichtingen. Het tweede lid van het artikel omschrijft nl. dat partijen die betrokken zijn bij een gekoesterde twijfel nadere verificatieprocedures kunnen overeenkomen, met inbegrip van passende inspectie van voorwerpen, bouwsels, installaties of andere voorzieningen die redelijkerwijs gerekend kunnen worden tot de in artikel I omschreven soort. Het derde lid van artikel III geeft reliëf aan de positie van partijen in de regio waar zich een twijfelverwekkende gebeurtenis voordoet.

Wanneer na overleg en samenwerking nog ernstige onzekerheid blijft bestaan over de naleving van de verdragsverplichtingen, kan een verdragspartij de zaak voorleggen aan de Veiligheidsraad der Verenigde Naties, die alsdan overeenkomstig het Handvest kan optreden (artikel III, vierde lid).

Verificatie kan worden ondernomen met bijstand van andere verdragspartijen dan wel door middel van passende internationale procedures binnen het kader van de Verenigde Naties en in overeenstemming met het Handvest (artikel III, vijfde lid). Oorspronkelijk was door een aantal landen gepoogd op deze plaats een passage op te nemen over internationale goede diensten, met inbegrip van die van de Secretaris-Generaal der VN. Ook Nederland had zich daarvan in de Geneefse Ontwapeningscommissie voorstander betoond. De Sowjet-Unie wilde echter geen vermelding van goede diensten van de Secretaris-Generaal der VN aanvaarden. Zij achtte zulk een vermelding

een kwestie van een strekking die buiten het kader van het onderhavige verdrag viel. Daarom verzette zij zich ook tegen de gedachte, dat een passage inzake goede diensten noodzakelijk zou zijn als uitgangspunt voor een internationale machinerie bij toekomstige regelingen inzake het vreedzaam gebruik van de oceaanbodem.

Verificatie-activiteiten ingevolge het verdrag dienen de activiteiten van andere partijen niet te belemmeren en moeten geschieden met inachtneming van krachtens het volkenrecht erkende rechten, met inbegrip van de vrijheden van de volle zee en de rechten van kuststaten ten aanzien van de exploratie en de exploitatie van hun continentale plat (artikel III, zesde lid). Ook de laatste preambulaire paragraaf neemt de vrijheden van de volle zee in bescherming.

Artikel IV bepaalt dat het verdrag geen invloed heeft op de positie van verdragspartijen met betrekking tot de bestaande internationale conventies en ook niet met betrekking tot rechten of aanspraken van deze of andere staten met betrekking tot kustwateren of de oceaanbodem. Voor het Koninkrijk kan, behalve aan de Geneefse Conventie van 1958 inzake de volle zee (laatstelijk *Trb.* 1971, 222), gedacht worden aan de Overeenkomsten met de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk inzake de afbakening van het continentale plat (onderscheidenlijk *Trb.* 1971, 53, laatstelijk *Trb.* 1967, 122 en 1966, 298, en 1971, 212). Te zamen met de laatste preambulaire paragraaf en het zesde lid van artikel III beoogt artikel IV duidelijk te stellen, dat het onderhavige verdrag uitsluitend maatregelen van wapenbeheersing betreft en op geen enkele wijze van invloed is op vragen van zee-recht.

Artikel V juncto de derde preambulaire paragraaf opent een uitzicht op verdere maatregelen op het gebied van ontwapening ter voorkoming van een wapenwedloop op en onder de oceaanbodem. De partijen verplichten zich in dit artikel om met het oog daarop te goeder trouw de onderhandelingen voort te zetten. Nederland heeft te Genève voldoening geuit over de opname van deze bepaling.

Naar analogie van het verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (*Trb.* 1968, 126) bevatten de artikelen VI tot en met VIII bepalingen inzake amendering, een na vijf jaren te houden herzieningsconferentie en opzegging. Deze analogie strekt zich ook uit tot artikel IX, volgens hetwelk het onderhavige verdrag niet de verplichtingen aantast die door staten zijn aangegaan in verdragen waarbij kernwapenvrije zones zijn gevormd. Te denken valt aan de hierna te noemen verdragen inzake Antarctica en inzake het kernwapenvrij houden van Latijns-Amerika (Verdrag van Tlatelolco).

Verdere administratieve bepalingen zijn tenslotte verwerkt in de artikelen X en XI. Het verdrag staat voor alle staten ter ondertekening open.

III. De betekenis van het verdrag, ook voor het Koninkrijk

Hoewel de betekenis van het verdrag niet van dezelfde orde van grootte geacht kan worden als die van sommige andere wapenbeheersingsverdragen, verwelkomt de regering het toch als een positieve stap in de richting van wapenbeheersing en ontwapening en daardoor van internationale vrede en veiligheid. Door het verdrag is tweederde van de aardbodem ontrokken aan de mogelijkheid tot opstelling van wapens voor massale vernietiging.

Het verdrag is een nieuwe schakel in de reeks wapenbeheersingsverdragen die sedert 1959 tot stand zijn gekomen: het verdrag inzake Antarctica van 1 december 1959 (laatstelijk *Trb.* 1971, 154), het verdrag tot het verbieden van proefnemingen met kernwapens in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water van 5 augustus 1963 (laatstelijk *Trb.* 1969, 207), het verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen van 27 januari 1967 (laatstelijk *Trb.* 1969, 203), het verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika van 14 februari 1967 (laatstelijk *Trb.* 1971, 200) en het verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens van 1 juli 1968 (*Trb.* 1968, 126).

Artikel VI van laatstgenoemd verdrag verplicht partijen om te goeder trouw onderhandelingen te voeren omtrent doeltreffende maatregelen met betrekking tot onder meer spoedige beëindiging van de nucleaire bewapeningswedloop. Het onderhavige verdrag kan beschouwd worden als een eerste gedeeltelijke inlossing van deze verplichting.

Juist omdat het verdrag betrekkelijk snel na het verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens tot stand kwam en ook omdat het primair verplichtingen oplegt aan de kernwapenstaten, heeft het bijgedragen tot een verbetering van het internationale klimaat.

Van bijzonder belang acht de Regering ook dat artikel V van het verdrag het perspectief open houdt op verdere onderhandelingen teneinde de oceaanbodem uit te sluiten van de wapenwedloop. Zij acht dit van belang met het oog op het totstandbrengen in de toekomst van internationale regelingen ten aanzien van de exploratie en exploitatie van de oceaanbodem. Immers een intensivering van het militair gebruik van de oceaanbodem, welke ook thans nog onbekende vormen zou kunnen aannemen, zal internationalisatie van het vreedzaam gebruik van de oceaanbodem, waaraan de Regering grote waarde hecht, ten zeerste belemmeren zo niet onmogelijk maken.

In dit verband zij vermeld, dat de Algemene Vergadering der VN op 17 december 1970 een resolutie heeft aanvaard, inhoudende een declaratie van beginselen betreffende de zeebedding en oceaanbodem en de ondergrond daarvan buiten de grenzen van nationale jurisdictie¹⁾. Volgens één van deze beginselen dient de oceaanbodem buiten de grenzen van nationale jurisdictie uitsluitend gereserveerd te worden voor vreedzame doeleinden, zonder dat zulks afbreuk mag doen aan enige maatregel die overeengekomen is of zal worden in het kader van ontwapeningsonderhandelingen en die eventueel op een ruimer gebied van toepassing kan zijn; zo spoedig mogelijk dienen één of meer internationale overeenkomsten te worden gesloten ten einde dit beginsel effectief ten uitvoer te leggen en een stap te zetten in de richting van de uitsluiting van de oceaanbodem van de wapenwedloop. Tot zover de declaratie van beginselen, waaraan ook het Koninkrijk zijn voorstem gaf.

De Regeringen van Suriname en van de Nederlandse Antillen stemmen in met bekrachtiging van het Verdrag voor het Koninkrijk.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
SCHMELZER.

De Minister van Defensie,
H. J. DE KOSTER.

¹⁾ Voor de tekst van deze declaratie zie Uitgave nr. 98 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 264-265.