

Zitting 1979–1980

16009

**Goedkeuring van het op 10 april 1972 te Londen, Moskou en Washington tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1972, 142)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Nr. 3

**I. De totstandkoming van het verdrag<sup>1</sup>**

Op 17 juni 1925 kwam te Genève tot stand het Protocol tot verbod van het gebruik in oorlog van verstikkende, giftige of andere gassen, alsmede van bacteriologische methoden van oorlogvoering<sup>2</sup>. Sindsdien is het protocol door meer dan 100 staten bekrachtigd. In de discussies tijdens de 21ste en 22ste zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1966 en 1967 wezen verscheidene landen, waaronder het Koninkrijk, op een aantal tekortkomingen van het protocol<sup>3</sup>. Het protocol verbiedt slechts het gebruik, maar niet de ontwikkeling, produktie of het in voorraad hebben van chemische en bacteriologische wapens. Een aantal staten, dat het protocol heeft bekrachtigd, heeft bovendien een voorbehoud gemaakt voor het gebruik van deze wapens tegen staten die geen partij zijn bij het protocol, tegen staten die het verbod van het protocol overtreden, of tegen bondgenoten van deze staten<sup>4</sup>. De taal van het protocol is soms onduidelijk. Het verbod van het protocol betreft het gebruik «in oorlog». Onzeker is hierdoor of het verbod ook geldt in geval van andere gewapende conflicten. Behalve bacteriën kunnen ook virussen, schimmels en rickettsiën als wapens worden gebruikt. De term «bacteriologisch» leent zich daarom voor een te beperkte interpretatie.

Gezien al deze lacunes en onduidelijkheden nam de Ontwapeningscommissie te Genève (de CCD) in 1968 de kwestie van chemische en biologische wapens in studie. Het Verenigd Koninkrijk diende een werkdocument in, waarin werd voorgesteld een verdrag te sluiten tot verbod van microbiologische methoden van oorlogvoering. Dit verbod zou «onder alle omstandigheden» moeten gelden, dus niet alleen «in oorlog». Onder deze formulering zou dan tevens het gebruik van biologische wapens bij wijze van represaille zijn uitgesloten. Daarnaast zouden de produktie en het bezit van genoemde wapens verboden moeten worden. De Ontwapeningscommissie raadde de Secretaris-Generaal van de VN aan een studie te laten maken over de gevolgen van het gebruik van chemische en bacteriologische wapens. Ook de Algemene Vergadering verzocht om een dergelijk studie. Deze studie «Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the effects of their possible use» verscheen op 1 juli 1969<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ingevolge de wens van de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken van de beide Kamers der Staten-Generaal (zie kamerstukken 13 052, nr. 1) is de Nederlandse vertaling van het verdrag bijgevoegd

(ter inzage gelegd op de bibliotheek).

<sup>2</sup> Staatsblad 1930, nr. 422, bekrachtigd en in werking getreden voor het gehele Koninkrijk op 31 oktober 1930.

<sup>3</sup> Uitgave 83 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 49–50 en Uitgave 87, blz. 54–55.

<sup>4</sup> Voorbehouden van deze strekking zijn gemaakt door onder andere Australië, Canada, Frankrijk, Israël, de Sovjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk en de Volksrepubliek China. Het Koninkrijk heeft het voorbehoud gemaakt, dat dit protocol, voor zover betreft de chemische oorlog, van rechtswege zal ophouden verplichtend te zijn voor de Nederlandse Regering tegenover iedere vijandelijke staat, wiens strijdmacht of wiens bondgenoten de in het protocol neergelegde verbodsbepalingen niet zouden eerbiedigen. (Artikel 2 van de goedkeuringswet van 31 juli 1930 Stb. 345, zie ook Trb. 1955, 125). De Verenigde Staten, die eerst op 22 januari 1975 het protocol ratificeerde, heeft een zelfde voorbehoud gemaakt als het Koninkrijk.

<sup>5</sup> Een Nederlandse vertaling van dit rapport is gepubliceerd als Uitgave 97 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In de Ontwapeningscommissie bestond verschil van mening over de vraag of de chemische en biologische wapens gescheiden of gezamenlijk behandeld moesten worden. De meeste westelijke landen in de Ontwapeningscommissie, en met name het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, waren voor een gescheiden behandeling. Ter ondersteuning van dit standpunt stelden zij, dat een verdrag over biologische wapens gemakkelijker te bereiken zou zijn dan een over chemische wapens. De biologische wapens waren namelijk nog in ontwikkeling en nog nooit gebruikt, terwijl chemische wapens reeds ruim voorradig waren en eerder waren gebruikt. De biologische wapens zouden zich vooral lenen voor gebruik tegen de burgerbevolking, aangezien hun uitwerking bij gebruik op het gevechtsterrein aan te veel onzekerheden zou zijn onderworpen; daarentegen zijn de chemische wapens eerder geschikt voor tactisch gebruik op het slagveld. Aangezien de biologische wapens in de praktijk nog geen ernstige bedreiging vormden, achtten de westelijke landen voor de afschaffing van deze wapens geen uitgebreide verificatieregeling nodig, hetgeen bij chemische wapens wel het geval zou zijn. Met inachtneming van al deze inzichten diende het Verenigd Koninkrijk in 1969 een ontwerp-verdrag tot verbod van biologische strijdmethoden in bij de Ontwapeningscommissie te Genève.

De communistische landen uit de Ontwapeningscommissie stelden hier tegenover, dat een verdrag over alleen biologische wapens de ontwikkeling en productie van chemische wapens zou stimuleren; dat in vele internationale documenten de biologische en chemische wapens steeds gezamenlijk waren behandeld als wapens voor massale vernietiging, zonder onderscheid ten aanzien van tactisch of strategisch gebruik, en dat het toch onmogelijk zou zijn een uitgebreide verificatieregeling voor chemische wapens overeen te komen zoals de westelijke landen dat wensten. De communistische landen wilden de biologische en chemische wapens in één verdrag behandelen. Zij dienden in 1969 een ontwerp-verdrag tot verbod van de ontwikkeling, productie en het in voorraad hebben van chemische en bacteriologische (biologische) wapens in bij de Algemene Vergadering van de VN.

Ook de niet-gebonden landen waren voor gelijktijdige behandeling van chemische en biologische wapens. Sommige lieten echter in het midden of hiervoor één of meer verdragen tot stand dienden te komen. De Algemene Vergadering verzocht in 1969 de Ontwapeningscommissie te Genève de ontwerp-verdragen van het Verenigd Koninkrijk en van de communistische landen in behandeling te nemen.

De discussie over de gescheiden of gezamenlijke behandeling van chemische en biologische wapens belemmerde daarop lange tijd iedere wezenlijke vooruitgang in de onderhandelingen. Wel verklaarde de Verenigde Staten in 1969 eenzijdig geen biologische wapens meer te zullen gebruiken en voorraden daarvan te zullen vernietigen. In 1970 herhaalde de Verenigde Staten deze verklaring ten aanzien van toxinewapens. In dat jaar verklaarden voorts Canada, het Verenigd Koninkrijk en Zweden geen biologische wapens te bezitten noch te willen verwerven. Het Verenigd Koninkrijk diende bij de Geneefse Ontwapeningscommissie een gewijzigd ontwerp-verdrag in, waarin op voorstel van de Verenigde Staten het verbod van biologische strijdmethoden zich ook zou uitstrekken over toxines (toxines zijn giftige, chemische stoffen, die door biologische organismen, zoals microben, dieren en planten, worden voortgebracht, hoewel het ook wel mogelijk is toxines langs zuiver chemische weg te produceren). De reden van deze uitbreiding van de werkingssfeer van het ontwerp-verdrag was het feit, dat voor de productie op grote schaal van toxines installaties vereist zijn die sterk gelijken op installaties voor de productie van biologische agentia. Andere staten zouden niet kunnen vaststellen of die installaties worden gebruikt voor de productie van toxines of van biologische agentia<sup>6</sup>.

Aan de tegenstelling tussen de westelijke en de communistische landen met betrekking tot de al of niet gescheiden behandeling van biologische en chemische wapens kwam onverwachts op 30 maart 1971 een einde, toen de communistische landen bij de Ontwapeningscommissie een ontwerp-ver-

<sup>6</sup> Voor een meer uitvoerig overzicht van de besprekingen over biologische en chemische wapens tot en met 1976 zie Uitgave 94 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 101–103, wat betreft de periode 1966–1968; Uitgave 99 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 54–66, wat betreft de periode 1969–1970; Uitgave 107 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 60–77, wat betreft de periode 1971–1973, en Uitgave 118 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 59–68, wat betreft de periode 1974–1976.

drag tot verbod van de ontwikkeling, produktie en aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) wapens en toxines en tot hun vernietiging indienden. De westelijke landen toonden zich ingenomen met de wijziging van het communistische standpunt. Andere meningsverschillen dienden echter nog overbrugd te worden.

Zo bevatte het communistische ontwerp-verdrag van 1971 geen verbod van het gebruik van biologische wapens. Vooral het Verenigd Koninkrijk, dat in zijn ontwerp-verdrag wel een gebruiksverbod had opgenomen, drong sterk aan op een dergelijk verbod. Het voerde hierbij aan dat veel staten die partij zijn bij het Protocol van Genève van 1925, voorbehouden hebben gemaakt en dat daardoor het gebruiksverbod, neergelegd in het protocol, zich feitelijk zou beperken tot het eerste gebruik van de betrokken wapens. Het Verenigd Koninkrijk wilde om die reden een gebruiksverbod dat onder alle omstandigheden zou gelden. Een andere reden om aan te dringen op een gebruiksverbod was het feit, dat in het communistische ontwerp-verdrag een klachtenprocedure bij de Veiligheidsraad van de VN was opgenomen in geval van overtreding van het in dit ontwerp voorziene bezitsverbod. Het Protocol van Genève kent echter geen klachtenprocedure, zodat de vreemde situatie zou ontstaan, dat een staat wel zou kunnen klagen in geval van overtreding van het bezitsverbod, maar niet in geval van overtreding van het gebruiksverbod.

De communistische landen voerden hiertegen aan dat het Protocol van Genève van 1925 het gebruik van bacteriologische wapens reeds verbiedt. Zij beschouwen dit verbod als een algemeen aanvaarde regel van volkenrecht en niet als een verdragsregel, die alleen de partijen bij het protocol bindt. Een nieuwe formulering van het gebruiksverbod zou het reeds bestaande verbod slechts verzwakken. Bovendien zou er een onnodig verschil ontstaan tussen het gebruiksverbod van chemische wapens en dat van biologische wapens. Deze landen stelden voorts dat een nieuw verbod niet nodig was, omdat het gebruik van biologische wapens niet meer mogelijk zou zijn, als alle bestaande biologische wapens vernietigd en de produktie van nieuwe wapens verboden zouden zijn. De westelijke landen hebben zich uiteindelijk neergelegd bij het niet-opnemen van een gebruiksverbod, mits duidelijk zou blijken, dat het uiteindelijke doel van dit verdrag is iedere mogelijkheid van gebruik van biologische wapens uit te sluiten.

Een tweede meningsverschil betrof de klachtenprocedure. Het ontwerp-verdrag bood een staat de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Veiligheidsraad van de VN in geval van overtreding van de bepalingen van het verdrag door een staat, partij bij het verdrag. De Veiligheidsraad kon dan een onderzoek verrichten. In deze opzet zou de Veiligheidsraad het onderzoek geheel zelf ter hand nemen, of in ieder geval te allen tijde het verloop van het onderzoek volledig kunnen bepalen. Veel staten, waaronder het Koninkrijk, wezen op de wenselijkheid om een klachtenprocedure in te leiden met een onderzoek van de feiten door een onpartijdige instantie, bij voorbeeld de Secretaris-Generaal van de VN of de Wereldgezondheidsorganisatie. De politieke oordeelsvorming kon dan later in de Veiligheidsraad plaatsvinden. De communistische landen waren hier sterk tegen omdat de Veiligheidsraad het orgaan is dat primair verantwoordelijk is voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid (artikel 24 van het Handvest van de VN). Zij verzetten zich tegen iedere aantasting van de bevoegdheden van de Veiligheidsraad. Ten slotte werd men het eens over een formulering, die de mogelijkheid open laat dat een andere instantie dan de Veiligheidsraad met het feitelijke onderzoek wordt belast.

De niet-gebonden landen uit de Ontwapeningscommissie uitten hun teleurstelling erover, dat een gezamenlijke behandeling van biologische en chemische wapens niet mogelijk was gebleken. Zij bleven in principe voorstanders van een gezamenlijke behandeling, maar verklaarden zich bereid mee te werken aan de totstandkoming van een afzonderlijk verdrag betreffende biologische wapens. Zij wezen er echter op, dat er altijd een nauw verband was gelegd tussen biologische en chemische wapens en dat dit ver-

band niet uit het oog mocht worden verloren. Daarom drongen zij erop aan, dat dit verband duidelijk in de tekst van het verdrag tot uitdrukking zou worden gebracht.

Op 5 augustus 1971 dienden zowel de Verenigde Staten als de communistische landen een ontwerp-verdrag in bij de Ontwapeningscommissie. De tekst van beide ontwerp-verdragen was identiek. Na twee maanden onderhandelen over de vele wijzigingsvoorstellen van de andere landen van de Ontwapeningscommissie dienden op 28 september 1971 twaalf Westelijke en communistische landen, waaronder de Sovjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en het Koninkrijk, gezamenlijk een nieuw ontwerp-verdrag in. In de Ontwapeningscommissie bestond de wens dit ontwerp-verdrag nog in hetzelfde jaar in de Algemene Vergadering van de VN te bespreken. Aangezien de Algemene Vergadering reeds was begonnen, werd het ontwerp-verdrag niet meer in de Ontwapeningscommissie besproken, maar direct aan de Algemene Vergadering voorgelegd. Een aantal niet-gebonden landen van de Ontwapeningscommissie kondigde aan pas in de Algemene Vergadering een definitief oordeel over het ontwerp-verdrag te zullen uitspreken.

De Algemene Vergadering nam het ontwerp-verdrag tijdens de 26ste zitting (september–december 1971) in behandeling. De discussies leidden niet tot wijzigingen in de verdragstekst. Wel werd, vooral op aandrang van de niet-gebonden landen, in de resolutie tot aanbeveling van het ontwerp-verdrag sterke nadruk gelegd op voortgaande onderhandelingen over de chemische wapens. Tevens werd in de preambule van de resolutie uitdrukking gegeven aan de overtuiging «dat maatregelen van ontwapening aanzienlijke middelen zouden moeten vrijmaken die gebruikt zouden moeten worden voor economische en sociale ontwikkeling, met name in de ontwikkelingslanden». De resolutie (2826(XXVI)) werd op 16 december 1971 aangenomen met 110 stemmen vóór (waaronder het Koninkrijk), geen tegen en één onthouding (Frankrijk). Op 10 april 1972 werd het verdrag te Londen, Moskou en Washington ondertekend voor 80 staten, waaronder het Koninkrijk. Het verdrag is op 26 maart 1975 in werking getreden.

## II. De inhoud van het verdrag

De term «bacteriologisch (biologisch)» in de titel, de preambule en Artikel X is voor het eerst gebruikt in de bovenvermelde studie van de Secretaris-Generaal van de VN van 1 juli 1969: «Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the effects of their possible use». Deze term kwam zowel tegemoet aan de wens van de communistische landen om zoveel mogelijk de terminologie van het Protocol van Genève van 1925 te handhaven als aan de wens van de Westelijke landen om het ruimere begrip «biologisch» te gebruiken. In zijn rapport (hoofdstuk I, onder no. 18) schrijft de Secretaris-Generaal over deze term:

«Verscheidene levende organismen (bij voorbeeld rickettsiën, virussen en schimmels) kunnen, evenals bacteriën, als wapens worden gebruikt. In het verband van de oorlogvoering worden deze allemaal algemeen begrepen onder «bacteriologische wapens». Doch ter vermindering van eventuele dubbelzinnigheid is in dit rapport steeds de zinsnede «bacteriologische (biologische) wapens» gebruikt, ten einde alle vormen van biologische oorlogvoering daaronder te begrijpen.».

Dat dit laatste ook de bedoeling van het verdrag is, komt tot uitdrukking in Artikel I, waar wordt gesproken van «microbiologische of andere biologische agentia». Deze zinsnede is afkomstig uit het Britse ontwerp-verdrag van 1969.

Hierboven is er reeds op gewezen, dat het verdrag niet het gebruik van biologische agentia en toxines verbiedt, omdat dit reeds verboden is bij het Protocol van Genève van 1925. Om het verband met het protocol duidelijk aan te geven, wordt het protocol vermeld in de 2de, 3de en 4de paragraaf



van de preambule en in Artikel VIII. Voorts laten de 9de en 10de paragraaf van de preambule er geen twijfel over bestaan, dat het uiteindelijke doel van het verdrag is de mogelijkheid van het gebruik van biologische agentia en toxines als wapen volledig uit te sluiten.

In de 1ste en 7de paragraaf van de preambule wordt de overtuiging uitgesproken, dat wapens voor massale vernietiging, zoals bacteriologische (biologische) en chemische wapens, dienen te worden uitgebannen. De chemische wapens staan hier expliciet vermeld op aandringen van de niet-gebonden landen, die, zoals reeds vermeld, eigenlijk de voorkeur hadden gegeven aan een gezamenlijke behandeling van biologische en chemische wapens. Ook paragraaf 8 van de preambule komt aan deze wens van de niet-gebonden landen tegemoet.

Artikel I bevat de belangrijkste verplichting van het verdrag. Partijen nemen op zich geen biologische agentia en toxines voor vijandige doeleinden te zullen ontwikkelen, produceren, opslaan, verwerven of bezitten. Zij zullen dit «nimmer en in geen enkele omstandigheid» doen. Deze zinsnede geeft uitsluitel over twee belangrijke vragen, die tijdens de onderhandelingen rezen. Ten eerste geeft zij aan, dat de bepaling van dit artikel volledig van kracht blijft in tijd van oorlog en dat oorlog tussen twee of meer partijen bij het verdrag de werking van dit artikel niet opschort. Ten tweede houdt deze zinsnede in dat, ook al zou een bepaalde partij bij het verdrag haar verplichtingen niet nakomen of een staat, die geen partij is bij het verdrag, biologische strijdmiddelen gebruiken, het aan partijen niettemin verboden blijft biologische wapens te produceren of anderszins te verwerven. Dit betekent dat partijen afzien van de mogelijkheid biologische wapens te gebruiken bij wijze van represaille, indien deze wapens eerst tegen hen zelf zijn aangewend. Artikel I, gecombineerd met het in de 9de en 10de paragraaf van de preambule neergelegde oogmerk om het gebruik van biologische en toxinewapens volledig uit te sluiten, ontnemt derhalve de praktische betekenis aan de reserve met betrekking tot het gebruik van deze wapens die een aantal staten heeft gemaakt bij de ratificatie van of toetreding tot het Protocol van Genève van 1925, tenzij deze staten bij ratificatie van het onderhavige verdrag een nieuw voorbehoud zouden maken<sup>7</sup>. Over de toelaatbaarheid van reserves ontbreekt in het onderhavige verdrag een bepaling.

Tijdens de onderhandelingen is deze kwestie ook niet aan de orde geweest. In een dergelijk geval moet de algemene regel ter zake van toepassing worden geacht. Deze regel die gecodificeerd is in het Weense Verdrag inzake het verdragenrecht (23 mei 1969, Trb. 1972, 51) (Artikel 19, sub c), houdt in dat een voorbehoud is toegestaan, tenzij dat voorbehoud onverenigbaar is met doel en strekking van het betreffende verdrag. Gelet op de formulering van Artikel I van het onderhavige verdrag dat een verplichting stelt om «nimmer en in geen enkele omstandigheid» de verboden activiteiten te plegen, moet worden aangenomen dat ten aanzien van het essentiële verbod van Artikel I geen voorbehoud toelaatbaar is<sup>8</sup>.

Artikel I omvat «toxines, ongeacht hun oorsprong of wijze van vervaardiging». Dit houdt in, dat niet alleen toxines die langs biologische weg geproduceerd worden, onder het verbod van dit artikel vallen maar ook die welke op andere, i.c. chemische, wijze vervaardigd zijn.

Artikel I maakt een uitzondering voor biologische agentia en toxines, die gerechtvaardigd zijn voor «profylactische, beschermende of andere vreedzame doeleinden». Onder «profylactische doeleinden» worden verstaan maatregelen ter bescherming van het menselijk lichaam tegen de inwerking van organismen en stoffen, waaraan het individu wordt blootgesteld. Deze omvatten medische activiteiten, zoals diagnose, therapie, immunisatie en onderzoek op dit gebied. Onder «beschermende doeleinden» valt de ontwikkeling van uitrusting en apparatuur, zoals beschermende maskers en kleding, lucht- en waterfiltersystemen, opsporings- en waarschuwingsapparatuur en ontsmettingsmiddelen. Onderzoek en experimenten op dit gebied zouden laboratoriumhoeveelheden van biologische agentia en toxines kunnen vereisen. Onder «andere vreedzame doeleinden» dienen niet-militaire doeleinden te worden verstaan.

<sup>7</sup> De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie hebben zowel in de CCD als in de AVVN nog eens uitdrukkelijk gesteld dat door de toevoeging in Artikel I van de woorden «never in any circumstances», in combinatie met het in de negende preambulaire paragraaf neergelegde oogmerk het gebruik van biologische wapens volledig uit te sluiten, de praktische betekenis is ontgenomen aan de bij het Protocol van Genève gemaakte voorbehouden ten aanzien van biologische wapens.

<sup>8</sup> Als bijlage bij de memorie van toelichting is een lijst opgenomen van ondertekeningen en bekrachtigingen, alsmede van daarbij afgelegde verklaringen en voorbehouden.

Het woord «beschermd» is toegevoegd op aandringen van het Koninkrijk. In de eerste ontwerpen van dit verdrag werden alleen uitzonderingen op het verbod van Artikel I toegestaan «voor profylactische en andere vreedzame doeleinden». In een aantal verdragen op het gebied van de wapenbeheersing wordt het woord «vreedzaam» gebruikt in de betekenis van «niet-militair», bij voorbeeld in het Verdrag inzake Antarctica<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup> en het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens<sup>11</sup>. Aangezien het bij de opstelling van het onderhavige verdrag geenszins de bedoeling was bepaalde beschermende maatregelen te verbieden, die op zich wel als militair konden worden aangeduid, zou het begrip «vreedzaam» in dit verdrag de betekenis krijgen van «niet-offensief». Ten einde een dergelijke van andere verdragen afwijkende betekenis te voorkomen, zijn de toegestane militaire activiteiten thans afzonderlijk aangeduid met het woord «beschermende doeleinden». Beschermende mag echter in geen geval zo worden uitgelegd, dat het het bezit van biologische agentia en toxines zou toestaan voor defensieve oorlogvoering, vergeldingsacties of afschrikking.

Behalve de ontwikkeling, produktie en het bezit van de agentia en toxines verbiedt Artikel I ook de ontwikkeling, produktie en het bezit van wapens, uitrusting of middelen voor verspreiding, bestemd om deze agentia en toxines te gebruiken «voor vijandige doeleinden of in een gewapend conflict». Deze zinsnede is ruimer dan de bewoording van het Protocol van Genève van 1925, die slechts het gebruik «in oorlog» verbiedt.

Artikel II bepaalt, dat de partijen bij het verdrag alle agentia, toxines en hulpmiddelen, genoemd in Artikel I, zullen vernietigen of aanwenden voor vreedzame doeleinden binnen negen maanden na de inwerkingtreding van het verdrag. De verplichting betreft alle genoemde zaken, die «in het bezit zijn of onder de jurisdictie of beschikkingsmacht vallen» van partijen bij het verdrag. Deze woorden zijn zo gekozen om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de formulering van Artikel IV.

De laatste zin van Artikel II bepaalt dat alle nodige voorzorgsmaatregelen dienen te worden genomen om de bevolking en het milieu te beschermen. De aandacht zij erop gevestigd, dat in de Engelse tekst staat «to protect populations» en in de Franse tekst «pour protéger les populations». Deze meervoudsvorm is met opzet gekozen, op aandringen van Marokko, om aan te geven dat staten bij de toepassing van dit artikel voorzorgsmaatregelen dienen te nemen om niet alleen de eigen bevolking, maar ook die van andere staten te beschermen.

In het verdrag is geen bepaling opgenomen die partijen verplicht elkaar op de hoogte te stellen van de stappen die zij hebben ondernomen ter uitvoering van Artikel II. De Verenigde Staten verklaarden op 4 maart 1975 in de Ontwapeningscommissie dat de gehele Amerikaanse voorraad biologische agentia en toxines bestemd voor oorlogsgebruik vernietigd was en dat de betreffende produktie-installaties inmiddels een vreedzame bestemming hadden gekregen. Het Verenigd Koninkrijk gaf op 18 maart 1975 in de Ontwapeningscommissie eveneens te kennen op dat moment geen biologische wapens te bezitten, terwijl de Sovjet-Unie op 24 juni 1975 een soortgelijke verklaring aflegde.

Artikel III is het non-proliferatie-artikel van het verdrag. Partijen verplichten zich op geen enkele wijze mee te werken aan de verspreiding van de zaken, genoemd in Artikel I.

Artikel IV verplicht partijen nationale maatregelen te nemen om de ontwikkeling, produktie en aanleg van voorraden van de zaken, genoemd in Artikel I, te verbieden en te verhinderen op hun grondgebied en in die gebieden, waarover zij het gezag uitoefenen. Ter zake moge voor wat Nederland betreft, worden verwezen naar de tegelijk met het onderhavige ontwerp van Rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende ontwerp-uitvoeringswet met bijbehorende memorie van toelichting.

<sup>9</sup> Trb. 1965, 148

<sup>10</sup> Trb. 1967, 31.

<sup>11</sup> Trb. 1968, 126.

De Artikelen V en VI bevatten de verificatie- en klachtenprocedure van het verdrag. Artikel V verplicht partijen elkaar te raadplegen en samen te werken bij de oplossing van eventuele problemen, die zich kunnen voordoen. Deze verplichting geldt niet alleen in geval van problemen bij de toepassing van de verdragsbepalingen, maar ook in geval van problemen «in verband met het doel van dit verdrag». Deze ruime formulering verplicht derhalve ook tot overleg en samenwerking, indien er problemen rijzen met betrekking tot het gebruik van biologische agentia en toxines als wapen (zie de 9de paragraaf van de preambule).

Staat de gedachte voorop, dat partijen eerst direct bij elkaar inlichtingen moeten inwinnen en door overleg moeten proberen problemen op te lossen, daarnaast kan een partij, die constateert dat een andere partij haar verplichtingen uit het verdrag niet nakomt, een klacht indienen bij de Veiligheidsraad van de VN. De Veiligheidsraad kan dan een onderzoek instellen. Voor de procedure wordt verwezen naar de desbetreffende bepalingen van het Handvest der VN. Hierboven is er reeds op gewezen, dat een aantal landen de klachtenprocedure zou willen beginnen met een onderzoek naar de feiten door een onpartijdige instantie. De politieke oordeelsvorming kan dan daarna in de Veiligheidsraad plaatsvinden. Het Koninkrijk was voorstander van een rol voor de Secretaris-Generaal van de VN bij het feitenonderzoek. De communistische landen weigerden echter een scheiding aan te brengen tussen de puur feitelijke en de meer politieke aspecten van een probleem. Zij wezen erop, dat de Veiligheidsraad het orgaan is, dat primair verantwoordelijk is voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid (artikel 24 van het Handvest van de VN). De overige landen in de Ontwapeningscommissie hebben zich hierbij neergelegd. De bepaling van lid 2 van Artikel VI, dat de Veiligheidsraad een onderzoek kan instellen (in de Engelse tekst staat thans: may initiate, terwijl in eerdere ontwerpen stond: may undertake) laat de mogelijkheid open, dat een andere instantie dan de Veiligheidsraad het eigenlijke onderzoek verricht.

Een door Joegoslavië, Polen en het Verenigd Koninkrijk opgestelde ontwerp-resolutie, aan te nemen door de Veiligheidsraad, waarin de raad zich bereid zou verklaren alle klachten ingediend op grond van Artikel VI onmiddellijk in beschouwing te nemen en de noodzakelijke maatregelen voor een onderzoek te zullen treffen, is nooit in behandeling genomen. De Volksrepubliek China dreigde namelijk met een veto, aangezien Taiwan tot de ondertekenaars van het verdrag behoort.

In Artikel VII nemen partijen op zich op verzoek van een partij bij het verdrag, die naar het oordeel van de Veiligheidsraad is blootgesteld aan gevaar ten gevolge van een inbreuk op dit verdrag, aan die partij bijstand te verlenen. Dit artikel is ontleend aan het Britse ontwerp-verdrag, waarin werd bepaald dat partijen bijstand zouden verlenen aan een partij, tegen wie naar de mening van de Veiligheidsraad biologische methoden van oorlogvoering waren gebruikt. De communistische en niet-gebonden landen verzetten zich tegen het uitdrukkelijk vermelden van het gebruik van biologische agentia of toxines in dit artikel, omdat dit ook in Artikel I niet wordt gedaan. De huidige formulering «partij (die) aan gevaar is blootgesteld ten gevolge van een inbreuk op dit verdrag» is echter zo ruim, dat zowel in geval van gebruik van biologische agentia of toxines als in geval van een inbreuk op één van de verdragsartikelen dit artikel kan worden toegepast.

Artikel VIII bepaalt, dat het verdrag niets afdoet aan de verplichtingen die staten hebben aangegaan onder het Protocol van Genève van 1925, dat het gebruik verbiedt van zowel bacteriologische als chemische wapens. Zoals eerder opgemerkt, verliest het voorbehoud van vergelding met gelijke middelen, dat een aantal staten bij dit protocol heeft gemaakt, wat de biologische en toxinewapens betreft, zijn praktische betekenis voor die staten, die partij worden bij dit verdrag.

Artikel IX verplicht partijen te goeder trouw de onderhandelingen over chemische wapens voort te zetten. Het doel van die onderhandelingen is in het artikel vastgelegd, nl. «een doeltreffend verbod van chemische strijd-

middelen». Benadrukt wordt dat spoedig overeenstemming dient te worden bereikt. Vooral de niet-gebonden landen, die in principe voorstanders waren van een gezamenlijke behandeling van biologische en chemische wapens, hebben aangedrongen op een zo scherp mogelijke formulering van dit artikel.

Er zij op gewezen dat de Verenigde Staten op het standpunt staan, dat een verbod van chemische wapens niet «doeltreffend» is, indien de naleving ervan niet op adequate wijze kan worden geverifieerd. De kwestie van de verificatie, naast de vraag van de mogelijke reikwijdte van het verbod, is tot op heden één van de grote hinderpalen voor de totstandkoming van een verdrag over chemische wapens.

In Artikel X verbinden partijen zich ertoe de uitwisseling van materialen en gegevens voor het vreedzame gebruik van biologische agentia en toxines zoveel mogelijk te bevorderen. Lid 2 bepaalt, dat de toepassing van het verdrag de economische of technologische vooruitgang niet mag belemmeren. Dit artikel weerspiegelt de wens de wetenschappelijke inspanning te richten op het bevorderen van het welzijn der mensheid, in plaats van op haar vernietiging. De tekst van lid 1 is geïnspireerd op Artikel IV, lid 2, van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens.

Het Koninkrijk en Italië hebben voorgesteld dit artikel toe te spitsen op de uitwisseling van gegevens die verkregen zijn uit onderzoek voor «beschermende doeleinden», genoemd in Artikel I. Een zo ruim mogelijk verspreide kennis van beschermingsmiddelen zal de kans op gebruik van biologische agentia en toxines, en dus op overtreding van het produktieverbod, slechts verder doen verminderen. Dit voorstel is niet overgenomen.

Artikel XI. Eventuele voorgestelde (toekomstige) wijzigingen van het verdrag zullen parlementaire goedkeuring behoeven.

De bepaling van Artikel XII om na zekere tijd een conferentie te beleggen om de werking van het verdrag te onderzoeken is opgenomen naar het voorbeeld van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens en het 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<sup>12</sup>. Uitdrukkelijk is bepaald, dat ook de naleving van de bepalingen over onderhandelingen inzake chemische strijdmiddelen, alsmede de verwezenlijking van de doelstellingen van de preambule op de conferentie zullen worden onderzocht. De conferentie zal plaatsvinden vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag, of eerder, indien de meerderheid van de partijen bij het verdrag dit verzoekt. Deze eventuele, kortere termijn is speciaal opengelaten met het oog op de onderhandelingen over chemische wapens.

Artikel XIII bepaalt dat het verdrag voor onbepaalde tijd wordt aangegaan. Lid 2 bevat evenwel de voor ontwapeningsverdragen gebruikelijk geworden clause, dat iedere partij zich uit het verdrag kan terugtrekken, indien buitengewone gebeurtenissen, die betrekking hebben op het onderwerp van dit verdrag, haar hoogste belangen in gevaar hebben gebracht. Hiervan dient zij kennis te geven niet alleen aan alle andere partijen, maar tevens aan de Veiligheidsraad van de VN.

De artikelen XIV en XV behoeven geen nadere toelichting.

Het verdrag zal voor het gehele Koninkrijk gelden.

De Regering betreurt het dat enige tijd is verlopen vóórdat het verdrag aan de Staten-Generaal ter goedkeuring kon worden overgelegd. De reden hiervoor is gelegen in de juridische problemen welke moesten worden opgelost bij de totstandbrenging van de nationale uitvoeringswetgeving, die het Verdrag vereist.

### III. De betekenis van het verdrag

Alvorens nader in te gaan op de betekenis van het verdrag, menen ondergetekenden er goed aan te doen nogmaals de tekortkomingen van het ver-

<sup>12</sup> Trb. 1971, 116.



drag puntsgewijs naar voren te halen. De reden hiervoor is dat moet worden voorkomen dat aan dit – op zich zelf van groot belang zijnde – verdrag niet-realistische verwachtingen worden ontleend.

De tekortkomingen van het verdrag kunnen als volgt worden samengevat:

1. In het verdrag is niet een uitdrukkelijk gebruiksverbod opgenomen. Uit het hiervoor in de toelichting gestelde zal evenwel duidelijk zijn geworden dat partijen bij het verdrag wel hebben beoogd elke mogelijkheid van het gebruik van biologische wapens volledig uit te sluiten.

2. Er ontbreekt een inhoudelijke verificatieregeling; het indienen van een klacht bij de Veiligheidsraad is uiteindelijk de enige mogelijkheid in geval van schending van het verdrag. Ook de in Artikel II opgenomen verplichting voor partijen om binnen negen maanden na de inwerkingtreding van het verdrag voorraden biologische wapens te vernietigen of aan te wenden voor vreedzame doeleinden is niet verifieerbaar.

3. Het verdrag geeft geen grenzen aan tussen toelaatbare en verboden ontwikkeling, productie enz. van biologische agentia. Het afbakenen van deze grenzen is ook praktisch onmogelijk. Het houvast dat het verdrag biedt zijn de criteria, soort en hoeveelheid. Met behulp van deze criteria is in de ontwerp-uitvoeringswet de mogelijkheid geopend om in een concreet geval tot de conclusie te komen dat de soort of hoeveelheid van de betreffende biologische agentia niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van profylactische, beschermende of andere vreedzame doeleinden, waarna maatregelen kunnen volgen.

Het verdrag is nieuw in een reeks wapenbeheersingsverdragen, die sedert 1959 tot stand zijn gekomen. Eerdere wapenbeheersingsverdragen zijn:

- het Verdrag inzake Antarctica<sup>13</sup>,
- het Verdrag tot verbod van proefnemingen met kernwapens in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water<sup>14</sup>,
- 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<sup>15</sup>,
- het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika<sup>16</sup>,
- het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens<sup>17</sup>,
- het Verdrag tot verbod van de plaatsing van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de zeebedding en de oceaanbodem en in de ondergrond daarvan<sup>18</sup>.

Naast deze multilaterale verdragen kunnen nog genoemd worden de tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten gesloten verdragen inzake de beperking van hun strategische bewapening.

Het onderhavige verdrag is om drie redenen van speciaal belang.

Ten eerste is dit verdrag van belang omdat het het eerste verdrag is, waarbij partijen geheel vrijwillig op zich nemen om bestaande wapens te vernietigen. Met andere woorden: het is het eerste waarlijke ontwapeningsverdrag. De hierboven opgesomde verdragen betreffende wapenbeheersing verbieden wel bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden, beperken de verspreiding van bepaalde wapens of beperken verdere bewapening, maar zij verplichten niet tot de vernietiging van bestaande wapens.

Ten tweede betekent dit verdrag een aanzienlijke versterking van het gebruiksverbod van bacteriologische wapens, dat is neergelegd in het Protocol van Genève van 1925. Immers, zolang staten biologische wapens bezitten, kunnen zij, in weerwil van het gebruiksverbod, onder sterke druk komen te staan om deze wapens toch te gebruiken. Bovendien geldt het gebruiksverbod uit het protocol, zoals hierboven is uiteengezet, niet onder alle omstandigheden. Het feit dat het verbod van het onderhavige verdrag geldt onder alle omstandigheden, betekent dat partijen willen afzien van de mogelijkheid ooit biologische wapens te gebruiken, zelfs bij wijze van represaille nadat ze eerst tegen henzelf zijn gebruikt. De Regering vindt het toe te juichen

<sup>13</sup> Zie noot 8.

<sup>14</sup> Trb. 1963, 122.

<sup>15</sup> Zie noot 9.

<sup>16</sup> Trb. 1968, 145.

<sup>17</sup> Zie noot 10.

<sup>18</sup> Trb. 1976, 25.

dat partijen bij dit verdrag willen afzien van iedere mogelijkheid om deze wapens te gebruiken, omdat, naar haar mening, geen enkel militair voordeel of welke andere reden ook, ooit het gebruik zou kunnen rechtvaardigen van deze wapens, die door hun aard de mogelijkheid van elk selectief gebruik uitsluiten en vooral onder de burgerbevolking een afschuwelijke uitwerking zouden hebben. Het Koninkrijk heeft het Protocol van Genève van 1925 voor wat de bacteriologische wapens betreft, dan ook zonder enig voorbehoud aanvaard. In dit verband stelt de Regering er prijs op te verklaren, dat het Koninkrijk nooit biologische wapens heeft bezeten, ze thans niet bezit en ze ook niet wenst te verwerven.

Ten derde is dit verdrag van belang, omdat het de verdere ontwikkeling en perfectionering van biologische wapens stopzet. Voor zover bekend is de uitwerking van de tot op heden ontwikkelde biologische wapens moeilijk te voorspellen en nog moeilijker te beheersen. Het is evenwel denkbaar, dat zonder dit verdrag deze wapens sterk zouden worden «verbeterd». Het verdrag voorkomt derhalve een mogelijke kwalitatieve bewapeningswedloop op het gebied van de biologische wapens.

De Regering spreekt de hoop uit dat dit verdrag universeel zal worden aanvaard en dat de aanvaarding van dit eerste waarlijke ontwapeningsverdrag een gunstige invloed zal hebben op de verdere onderhandelingen over wapenbeheersing en ontwapening.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
C. A. van der Klaauw

De Minister van Defensie,  
W. Scholten