

Vergaderjaar 1984–1985

18 885

Goedkeuring van de op 3 augustus 1984 te Genève tot stand gekomen Voorlopige Overeenstemming inzake aangelegenheden betreffende de diepzeemijnbouw, met Aanhangsels

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

In het begin van dit jaar werd tussen België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten overeenstemming bereikt over de ontwerp-tekst van de Voorlopige Overeenstemming inzake aangelegenheden betreffende de diepzeemijnbouw (hierna te noemen «de Voorlopige Overeenstemming»). De Voorlopige Overeenstemming vormt een verdrag in de zin van de Grondwet. Zij is het resultaat van onderhandelingen die reeds een aantal jaren, aanvankelijk en marge van de Derde VN-Zeerechtconferentie, tussen deze landen werden gevoerd over de oplossing van geschillen met betrekking tot overlappende claims op diepzeemijnbouwgebieden.

De Voorlopige Overeenstemming sanctioneert op regeringsniveau een akkoord tussen een Frans en een Japans staatsconsortium en vier westerse privé consortia over de oplossing van hun geschillen met betrekking tot elkaar overlappende claims, in die zin dat geen der betrokken landen een vergunning zal verlenen of een aanvraag zal indienen bij de Voorbereidende Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit voor een mijnbouwgebied dat krachtens de regeling tussen bedoelde consortia reeds aan een van hen is toegewezen.

De Voorlopige Overeenstemming is voor het Koninkrijk op 3 augustus 1984 ondertekend en is voor wat betreft de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten op 2 september 1984 in werking getreden.

Voor het Koninkrijk zal zulks in overeenstemming met artikel 12, tweede lid, van de Overeenstemming het geval zijn zodra alle andere Partijen ervan in kennis zijn gesteld dat in ons land aan alle constitutionele vereisten is voldaan. Ook België ondertekende de Voorlopige Overeenstemming op 3 augustus 1984, onder aflegging van een verklaring als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Overeenstemming dat deze eerst in werking zal treden na kennisgeving aan de andere partijen.

De regering acht deelneming van het Koninkrijk aan de Voorlopige Overeenstemming wenselijk om een zo nauw mogelijk contact en een zo goed mogelijke samenwerking te kunnen onderhouden met de overige in de diepzeemijnbouw geïnteresseerde westerse landen inclusief Japan.

Zulks is van belang voor de verwezenlijking van het streven naar een algemeen aanvaardbaar zeerechtregime. Deelneming is eveneens gewenst vanwege het belang van het Nederlandse bedrijfsleven in de diepzeemijnbouw.

Reeds in een vrij vroeg stadium van de Derde VN-Zeerechtconferentie (1973–1982) werden tussen België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, in welke landen één of meerdere bedrijven diepzeemijnbouwactiviteiten hadden ontplooid en voor dit doel aanzienlijke investeringen hadden gedaan, besprekingen gevoerd in het kader van het zogenaamde gelijkgezindenoverleg. Omdat in die tijd exploitatie van de diepzeebodem op korte termijn een aantrekkelijke zaak leek, drong het bedrijfsleven van de betrokken landen aan op de spoedige totstandkoming van een regeling teneinde voldoende rechtszekerheid te hebben ten behoeve van verdere investeringen. Deze onderhandelingen over een diepzeemijnbouwregime als onderdeel van een VN-Verdrag inzake het recht van de zee verliepen weliswaar redelijk voorspoedig, maar naar het zich liet aanzien zou het nog een aantal jaren duren voordat dit regime in werking zou treden. Om die reden trachtten de gelijkgezinde landen een overgangsregeling tot aan de inwerkingtreding van het VN-Zeerechtverdrag tot stand te brengen. Die regeling zou enerzijds moeten voorzien in de oplossing van geschillen inzake overlappende claims van ondernemingen op diepzeemijnbouwgebieden en anderzijds in een aantal regels en voorschriften over de wijze waarop mijnbouwactiviteiten zouden dienen te worden uitgevoerd. Om uitdrukking te geven aan het interim-karakter van de regeling en omdat de inwerkingtreding van het VN-Zeerechtverdrag tegen het eind van de jaren tachtig werd verwacht, kwamen de gelijkgezinde landen in beginsel overeen dat vóór 1 januari 1988 slechts verkenning en exploratie – en geen exploitatie – van de diepzeebodem mocht plaatsvinden. Deze datum werd eveneens in de verschillende nationale interim-wetgevingen met betrekking tot de diepzeemijnbouw opgenomen. Deze interim-wetgevingen kwamen tot stand om de bedrijven de gelegenheid te geven aanvragen voor diepzeemijnbouwgebieden in te dienen. In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Japan werden respectievelijk interim-wetten afgekondigd en aanvragen ingediend. In Nederland is voorsnog van de indiening van een wetsontwerp afgezien omdat het Amerikaanse consortium Ocean Minerals Company (OMCO), waarvan de Nederlandse bedrijven Billiton en Bos Kalis deel uitmaken, onder leiding van Lockheed alleen een aanvraag in de Verenigde Staten zou indienen.

Inmiddels waren de onderhandelingen over een diepzeemijnbouwregime in de VN-Zeerechtconferentie in een steeds moeilijker vaarwater terecht gekomen, met name nadat de Verenigde Staten voor de tiende zitting van de Conferentie lieten weten dat zij de tot dan toe bereikte resultaten aan een algehele «policy-review» zouden onderwerpen.¹

Aangezien de ontwikkelingslanden nauwelijks tot concessies bereid waren, geraakte de Conferentie in een impasse die tenslotte slechts door middel van een stemming over de ontwerp tekst van het VN-Zeerechtverdrag kon worden doorbroken. Zoals bekend, stemden de Verenigde Staten tegen het Verdrag.² Tijdens deze laatste fase van de Conferentie was de mogelijke totstandkoming van een overeenkomst tussen de gelijkgezinde landen een drukmiddel op de ontwikkelingslanden geworden, omdat zo'n overeenkomst in de ogen van de Verenigde Staten zou kunnen dienen niet als een overgangsregeling tot de inwerkingtreding van het nieuwe Zee-rechtverdrag, maar als een alternatief diepzeemijnbouwregime. In de wandelgangen werd deze optie aangeduid als het «mini-verdrag». Deze Amerikaanse visie werd door het merendeel van de gelijkgezinde landen evenwel niet gedeeld waardoor het desbetreffende overleg gedurende enige tijd op een laag pitje kwam te staan. Zulks nam echter niet weg dat de noodzaak van geschillenbeslechting van overlappende aanvragen op diepzeemijnbouwgebieden bleef bestaan, te meer daar de inmiddels ingediende claims inderdaad elkaar in belangrijke mate bleken te overlappen.

¹ Zie terzake het verslag van de Koninkrijksdelegatie naar de tiende zitting van de Derde VN-Zeerechtconferentie.

² Zie terzake het Verslag van de Koninkrijksdelegatie naar de elfde zitting van de Derde VN-Zeerechtconferentie.

Het overleg tussen de gelijkgezinde landen werd derhalve nieuw leven ingeblazen. De uitwerking van een overeenkomst was geen sinecure. Zulks niet alleen omdat de Verenigde Staten, na de definitieve afwijzing van het VN-Zeerechtverdrag, thans met kracht streefden naar een alternatief diepzeemijnbouwregime en de gelijkgezinde landen die tot ondertekening van dat Verdrag waren overgegaan (Frankrijk, Japan en Nederland) zich daartegen verzetten, maar ook omdat deze landen zich niet langer konden verenigen met de aanvankelijke opzet van de overgangsregeling. Daarbij was sprake geweest van een zogenaamd «reciprocating states arrangement» wat inhield dat de landen elkaars gebieden zouden erkennen. Zo'n erkenning werd door Frankrijk, Japan en Nederland niet verenigbaar geacht met doel en strekking van het VN-Zeerechtverdrag. Uiteindelijk gingen de Verenigde Staten, nadat enige druk op de gelijkgezinde landen was ontstaan door de totstandkoming van een regeling tussen de consortia, en omdat Washington aan een beperkte overeenkomst de voorkeur gaf boven helemaal geen overeenkomst, akkoord met een overeenkomst waarbij de betrokken landen slechts als een soort zelfbeperking afzagen van het toekennen van vergunningen voor gebieden die reeds elders waren toegekend. De Voorlopige Overeenkomst wordt daarom ook wel in tegenstelling tot het aanvankelijke «reciprocating states arrangement» een «hands-off» akkoord genoemd.

Relatie met het VN-Zeerechtverdrag en de Voorbereidende Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit

Uit het voorgaande is reeds gebleken dat de totstandkoming van de Voorlopige Overeenstemming niet los kan worden gezien van die van het VN-Verdrag inzake het recht van zee. Meer in het bijzonder dient thans aandacht te worden besteed aan de relatie tussen de Voorlopige Overeenstemming en de bij het VN-Zeerechtverdrag aangenomen Resolutie inzake voorbereidende investeringen in pionierwerkzaamheden met betrekking tot mangaanknollen (ook wel de PIP-Resolutie – «Preparatoy Investment Protection» – genoemd).³

De PIP-resolutie betreft de bescherming van de reeds door een aantal privé consortia en staatsbedrijven gedane investeringen in de diepzeemijnbouw en met name in de ontwikkeling van de technologie terzake. Die bescherming wordt in de Resolutie gegeven door de bedoelde ondernemingen (of staten) de mogelijkheid te geven om reeds nu de zekerheid te verkrijgen dat zij tegen de tijd dat het VN-Zeerechtverdrag in werking treedt een vergunning zullen ontvangen voor de exploitatie van een mijngebied waar zijn hun exploratie-activiteiten op hebben gericht. Daartoe moet een Staat, de zogenaamde «certifying State», die het Verdrag moet hebben ondertekend, hetzij voor zichzelf hetzij namens een bedrijf een aanvraag indienen bij de Voorbereidende commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit (dat is de commissie – ook wel de Prepcom geheten – die belast is met de verdere uitwerking van het in het Verdrag vervatte diepzeemijnbouwregime). Indien de Prepcom de aanvraag goedkeurt, wordt de Staat dan wel het bedrijf geregistreerd als «pionier-investeerder» met prioritaire rechten op de exploitatie van een «pionier-mijngebied».

De Resolutie bepaalt evenwel dat een Staat geen aanvraag mag indienen indien niet vaststaat dat het aan te vragen mijngebied niet conflicteert met andere aanvragen. De Resolutie noemt met name de Staten die in beginsel en in eerste instantie in aanmerking komen om een aanvraag bij de Prepcom in te dienen: België, Canada, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, India, Italië, Japan, Nederland, de Sovjetunie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De Resolutie laat de oplossing van de conflicten met betrekking tot overlappende aanvragen geheel aan de betrokken Staten over. De Voorlopige Overeenstemming kan daarom beschouwd worden als een uitvoering van de Resolutie. De Overeenstemming gaat echter zowel verder dan de Resolutie strikt voorschrijft, als niet

³ Trb. 1983, 83, blz. 475 t/m 483.

ver genoeg. Zij gaat verder, omdat de Verenigde Staten geen aanvraag bij de Prepcom zullen indienen en de oplossing van conflicten met dat land voor de implementatie van de Resolutie derhalve niet langer relevant is. Zij gaat aan de andere kant niet ver genoeg, omdat niet alle conflicten worden opgelost, met name niet die met de Sovjetunie die een aanvraag door de Prepcom wil laten registreren.

Niettemin is de Voorlopige Overeenstemming in het kader van de diepzeemijnbouw en de Prepcom van belang. Enerzijds is namelijk oplossing van conflicten, zeker met onze bondgenoten – ook indien deze geen aanvraag bij de Prepcom indienen –, van belang om mogelijke toekomstige confrontaties te voorkomen. Anderzijds is gebleken dat een regeling waarbij alle overlappende aanvragen zouden worden opgelost in dit stadium politiek niet haalbaar is.⁴ Onder die omstandigheden is het akkoord tussen de 8 gelijkgezinde landen op dit moment – ook in het kader van de Prepcom – het best mogelijke resultaat.

Het belang van de Voorlopige Overeenstemming voor Nederland

In het licht van de centrale doelstelling van het Nederlandse beleid met betrekking tot het zeerecht,⁵ nl. het streven naar de totstandkoming van een algemeen aanvaardbaar zeerechtregime, heeft de Voorlopige Overeenstemming, als uitdrukking van de homogeniteit van de westerse diepzeemijnbouwlanden, een tweeledig politiek belang.

Enerzijds is die homogeniteit van belang voor de relatie met de Verenigde Staten, die uiteindelijk voor een goede werking van het VN-Zeerechtverdrag onontbeerlijk zijn. Hoewel er onder de huidige administratie weinig zicht bestaat op een kentering in de Amerikaanse zeerechtpolitiek, is het op midden- en langere termijn (en de inwerkingtreding van het VN-Zeerechtverdrag is een zaak van midden- of langere termijn) van zeer groot belang dat er een kader bestaat, buiten het pure bilaterale contact, waarin met de Verenigde Staten en andere bondgenoten over met name de economische aspecten van de zeerechtpolitiek kan worden gedelibereerd. Nederland hecht dan ook grote waarde aan het consultatie-artikel in de Voorlopige Overeenstemming.

Anderzijds is die homogeniteit van belang voor de onderhandelingen in de Prepcom. De regering acht het van essentieel belang dat aldaar een pragmatisch en werkbaar mijnbouwregime wordt uitgewerkt. Zulks is naar haar oordeel alleen mogelijk door een gezamenlijk optreden van de 7 in de Prepcom vertegenwoordigde westerse diepzeemijnbouwlanden (inclusief Japan). Zoals moge blijken uit het verslag van de Koninkrijksdelegatie naar de eerste zitting van de Prepcom, opereren deze landen, onder Nederlands coördinatorschap, reeds gezamenlijk met betrekking tot kwesties van gemeenschappelijk belang en de totstandkoming van de Voorlopige Overeenstemming is een bevestiging van die cohesie alsmede een teken ten behoeve van de Prepcom dat de diepzeemijnbouwlanden (inclusief de VS) nog steeds gelijkgezind zijn in hun bezwaren tegen het diepzeemijnbouwregime zoals vervat in het VN-Zeerechtverdrag.

Naast het politieke belang dat de regering hecht aan deelneming van ons land aan de Voorlopige Overeenstemming, is er ook nog een praktisch belang. Hoewel als gevolg van de economische recessie de mijnbouwactiviteiten van de meeste consortia tot een laag niveau zijn teruggebracht, blijft deelneming van ons land aan het gelijkgezindenoverleg wenselijk. Zeker indien in de toekomst een hernieuwde belangstelling van deze bedrijven zal plaats hebben, is het zaak dat de gedane investeringen op adequate wijze worden beschermd.

Artikelen

Artikel 1 van de Voorlopige Overeenstemming bevat de belangrijkste bepaling. Het houdt in dat geen der Partijen aan een bedrijf een vergunning

⁴ Zie terzake het verslag van de Koninkrijksdelegatie naar de eerste zitting van de Voorbereidende Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit.

⁵ Zie de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 14 maart 1983 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (zitting 1982–1983, 17824, nr. 1) over het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee; Montego Bay, 10 december 1982.

zal verlenen voor mijnbouwactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwgebied dat reeds aan een ander bedrijf is toegezegd. Noch zal een Partij met betrekking tot zo'n gebied een aanvraag voor registratie bij de Voorbereidende Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit indienen of zelf mijnbouwactiviteiten ontplooiën. Deze verplichting geldt voor drie categorieën mijngebieden. Ten eerste ingevolge artikel 1, eerste lid, onder letter a, met betrekking tot mijngebieden die krachtens twee privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de consortia van de Partijen reeds aan een van hen is toegewezen. Deze bepaling vormt de essentie van de Voorlopige Overeenstemming. Daarnaast geldt de verplichting eveneens ingevolge artikel 1, eerste lid, onder letter b, (i), met betrekking tot een mijnbouwgebied dat ook reeds is toegewezen, maar dat van de overeenkomsten tussen de consortia geen deel uitmaakt omdat het met geen der andere mijnbouwgebieden overlapt. Tenslotte geldt de verplichting ingevolge artikel 1, eerste lid, letter b (ii), met betrekking tot mijngebieden waarvoor in de toekomst door de Partijen een vergunning zal worden verleend. Deze bepaling sluit dus ook toekomstige conflicten uit, maar zal van weinig praktische betekenis zijn, omdat, ook al gezien de economische omstandigheden, het in de komende decennia nauwelijks denkbaar is dat nog nieuwe aanvragen zullen worden ingediend.

In artikel 4 is het verbod op exploitatie van de diepzeebodem vóór 1 januari 1988, dat zijn oorsprong vindt in de aanvankelijk als overgangsregeling bedoelde overeenkomst, gehandhaafd. De regering hecht hieraan belang omdat thans verzekerd is dat tot die datum geen exploitatie van de diepzeebodem zal plaatsvinden buiten het VN-Zeerechtverdrag om. Gedurende de komende jaren zal dan ook met kracht gestreefd worden naar een algemeen aanvaardbaar zeerechtregime, opdat in de toekomst alleen binnen dat kader ontginning van de oceanobodem zal plaatsvinden. Overigens is het onder de huidige economische omstandigheden niet verwachtbaar dat op genoemde datum reeds commerciële mijnbouw zal plaatsvinden.

Zoals reeds hierboven vermeld, hecht de regering grote waarde aan de in artikel 5 vervatte consultatiebepaling.

Voor wat betreft het tweede lid van artikel 5 kan nog het volgende gesteld worden. Zoals reeds is aangegeven, geldt de Overeenstemming ook voor eventuele nieuwe aanvragen. In tegenstelling tot de andere claims geldt hier het beginsel van wie het eerst komt, die het eerst maalt. Er behoeven derhalve geen geschillen te worden opgelost, tenzij – en daar heeft het onderhavige lid betrekking op – de aanvragen exact tegelijkertijd zouden zijn ingediend, hetgeen overigens weinig waarschijnlijk is.

Ingevolge artikel 11 kunnen de Overeenstemming en de Aanhangsels gewijzigd worden. Wijzigingen van de Voorlopige Overeenstemming zelf en van Aanhangsel I, zullen hier te lande parlementaire goedkeuring behoeven; wijzigingen van Aanhangsel II, vanwege het feit dat dit Aanhangsel uitsluitend de uitvoering van de Overeenstemming betreft, niet.

Aangezien ons land geen wetgeving kent met betrekking tot de diepzee-mijnbouw, is voor het Koninkrijk bij de ondertekening de in artikel 12, tweede lid voorziene verklaring afgelegd waarmee de toepassing van de Overeenstemming beperkt wordt tot die delen die geen betrekking hebben op de verlening van vergunningen. Ook België en Italië legden een dergelijke verklaring af.

Tevens is voor het Koninkrijk een verklaring afgelegd als bedoeld in de laatste zin van het onderhavige artikellid.

Naast de gebruikelijke opzeggingsbepaling is in artikel 14, tweede lid, een bepaling opgenomen die men zou kunnen kwalificeren als een bilaterale opzeggingsclausule. Deze bepaling houdt verband met een artikel in de

Amerikaanse diepzeemijnbouw-wetgeving dat vereist dat de Verenigde Staten geen mijnbouwactiviteiten van andere landen kunnen erkennen indien deze geen adequate normen toepassen (bij voorbeeld op milieugebied). De bepaling heeft overigens weinig praktische betekenis. Niet alleen, zoals in het voorgaande reeds is gereleveerd, omdat van het idee van «erkenning» van elkaars gebieden is afgezien, maar ook omdat het enerzijds niet verwachtbaar is dat de normen te kort zullen schieten en anderzijds, indien zulks onverhoopt toch het geval zou zijn en tot bilaterale opzegging zou worden overgegaan, dit niet tot gevolg behoeft te hebben dat een Partij dan voor het betreffende gebied een vergunning zal afgeven.

Artikel 15 is op uitdrukkelijk verzoek van de Nederlandse delegatie tijdens de onderhandelingen in de tekst van de Voorlopige Overeenstemming opgenomen, ten einde er geen twijfel over te laten bestaan dat de Overeenstemming niet onverenigbaar is met het VN-Zeerechtverdrag.

Memorandum inzake de toepassing van de Voorlopige Overeenstemming

Bij de Voorlopige Overeenstemming is een Memorandum inzake de toepassing ervan gevoegd. Aangezien het Memorandum alleen betrekking heeft op Partijen die wetgeving op het gebied van de diepzeemijnbouw bezitten, is het Memorandum voor het Koninkrijk niet ondertekend. Mocht in ons land in de toekomst wetgeving op dat terrein tot stand komen, dan zal het Memorandum voor het Koninkrijk ondertekend worden. Het zal dan geen parlementaire goedkeuring behoeven omdat het slechts de uitvoering van de Voorlopige Overeenstemming betreft.

Slotbeschouwing

In het streven naar een algemeen aanvaardbaar Zeerechtverdrag, achten wij de totstandkoming van de Voorlopige Overeenstemming als uiting van de homogeniteit van de Westerse diepzeemijnbouw van belang. Zulks enerzijds omdat, naar het oordeel van de regering, alleen een gezamenlijk optreden in de Voorbereidende Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit tot resultaten kan leiden, en anderzijds omdat een samenwerkingsverband met de Verenigde Staten is geschapen door middel waarvan de regering, in nauw overleg met de Europese partners en Japan, er naar kan toewerken dat de geïsoleerde positie van de Verenigde Staten met betrekking tot de zeerechtpolitiek kan worden doorbroken. De regering is zich er overigens van bewust dat een en ander een zaak van lange adem is.

Ten slotte menen wij dat de Voorlopige Overeenstemming een niet onbelangrijke bijdrage is aan een ordelijk toekomstig verloop van diepzeemijnbouwactiviteiten doordat conflicten met betrekking tot overlappende claims zijn opgelost.

Voor wat het Koninkrijk betreft zal de Voorlopige Overeenstemming alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Economische Zaken,
G. M. V. van Aardenne

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding