

Vergaderjaar 1987-1988

20 660 (R 1353)

Overeenkomst inzake de oplossing van praktische problemen met betrekking tot diepzeemijnbouwgebieden; New York/'s-Gravenhage, 14 augustus 1987

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 augustus 1988. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer dan wel de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen te kennen worden gegeven uiterlijk op 18 september 1988.

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 augustus 1988

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 14 augustus 1987 te New York tot stand gekomen Overeenkomst inzake de oplossing van praktische problemen met betrekking tot diepzeemijnbouwgebieden (Trb. 1987, 155 en 1988, 24) en de op 14 augustus 1987 te 's-Gravenhage tot stand gekomen bijbehorende notawisselingen met de Regeringen van de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en van de Bondsrepubliek Duitsland (Trb. 1987, 156, 157 en 158)².

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst en notawisselingen gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor Nederland en de Nederlandse Antillen gevraagd.

Aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is verzocht hogerge-noemde stukken op 19 augustus 1988 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
R. F. M. Lubbers

¹ Art. 91, (1), add.art. XXI, GW.;
Art. 61, (3), GW. 1972, en
Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Tussen december 1986 en augustus 1987 hebben onderhandelingen plaatsgevonden ter oplossing van een geschil dat was gerezen als gevolg van conflicterende aanspraken van diverse mijnbouwbedrijven op delen van de oceaانبodem. Hoewel dit geschil in de eerste plaats bedrijven uit Westerse landen respectievelijk de Sovjet-Unie betrof, was bij deze onderhandelingen om hierna aan te geven redenen ook een aantal regeringen betrokken, te weten die van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Canada, Italië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten enerzijds en de Sovjet-Unie anderzijds. Voorafgaand en parallel aan deze onderhandelingen op regeringsniveau vonden onderhandelingen plaats tussen vertegenwoordigers van de betrokken westerse diepzeemijnbouwconsortia enerzijds en een Sovjet-diepzeemijnbouwbedrijf anderzijds, met betrekking tot de materiële aspecten van hun geschil.

Het conflict was ontstaan doordat de Sovjet-Unie een aanvraag had ingediend bij de Voorbereidende Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit en van het Internationale Hof voor het Recht van de Zee (hierna: de Commissie) voor een diepzeemijnbouwgebied dat grotendeels overlapt met gebieden waarvoor enkele westerse consortia reeds vergunningen op grond van nationale wetgeving hadden verkregen.

De onderhandelingen werden op 31 juli 1987 succesvol afgerond. Het resultaat van de onderhandelingen, alsmede een aantal door de betrokken staten in verband daarmee te geven garanties, zijn neergelegd in de onderhavige Overeenkomst, die op 14 augustus 1987 werd ondertekend door België, Canada, Italië, het Koninkrijk der Nederlanden en de Sovjet-Unie. Door middel van notawisselingen met de Sovjet-Unie hebben ook de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland zich verbonden tot hetgeen in de Overeenkomst is bepaald.

De Overeenkomst trad op de datum van ondertekening in werking voor Canada, Italië en de Sovjet-Unie. Het Koninkrijk der Nederlanden en België legden een verklaring af dat de Overeenkomst voor hen in werking zal treden na kennisgeving aan de andere Partijen dat aan de nationale grondwettelijke vereisten daarvoor is voldaan.

Achtergronden

Sinds de zestiger en zeventiger jaren wordt door een aantal bedrijven onderzoek verricht naar de technische en commerciële haalbaarheid van winning van mangaanknollen (bevattende metalen in verschillende samenstelling) op de oceaانبodem. Tot deze zogenaamde «pionierinvesteerders» in de diepzeemijnbouw, behoren staatsbedrijven van India, Frankrijk, Japan en de Sovjet-Unie, alsmede particuliere consortia met meerderheidsbelangen van Amerikaanse, Engelse en Duitse bedrijven en verdere deelname van onder andere Belgische, Canadese, Italiaanse en, tot december 1985, Nederlandse bedrijven.

In 1982 is - na jarenlange onderhandelingen - het VN-Zeerechtverdrag (hierna: het Verdrag) tot stand gekomen (Iaatselijk Trb. 1984, 55), dat in Deel XI de exclusieve bevoegdheid voor de winning van delfstoffen, waaronder mangaanknollen, op de oceaانبodem buiten de jurisdictie van staten, legt bij een Internationale Zeebodemautoriteit, samengesteld uit Partijen bij het Verdrag.

De Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten besloten het Verdrag niet te ondertekenen in verband met de bezwaren die zij hebben tegen bepaalde verplichtingen in Deel XI en de hierbij horende Bijlage III (onder andere hoge financiële lasten, verplichte overdracht technologie). België, Canada, Italië en het Koninkrijk der

Nederlanden hebben, ondanks vergelijkbare bezwaren, het Verdrag wel ondertekend om stemhebbend te zijn in de Commissie, die belast is met de opstelling van uitvoeringsbepalingen van onder meer dit onderdeel van het Verdrag, om aldus in het diepzeemijnbouwregiem de nodige verbeteringen aan te kunnen brengen. De Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk nemen (actief) aan de Commissie deel als waarnemer; de Verenigde Staten doet dat niet.

Het optreden van Nederland in de Commissie is er vooral op gericht samen met andere landen die een belang hebben in de diepzeemijnbouw zodanige uitvoeringsbepalingen aanvaard te krijgen dat het Verdragsregiem alnog universeel aanvaardbaar wordt.

De hierboven uiteengezette posities ten aanzien van het Verdrag hebben ook consequenties voor de aan de Commissie opgedragen taak van registratie van «pionierinvesteerders». Tegelijk met het Verdrag is namelijk een resolutie aanvaard die de Commissie bevoegd maakt claims op mijnbouwgebieden van «pionierinvesteerders» te registreren. Wanneer het Verdrag in werking treedt, ontlene deze investeerders aan registratie een geprivilegieerde positie (prioritaire exploitatierechten). Een dergelijk verzoek om registratie moet worden gedaan door een zogenaamde «certifying State». Alleen staten die het Verdrag hebben ondertekend kunnen als «certifying State» optreden.

Het in de inleiding bedoelde geschil houdt verband met deze registratie en de verschillende posities van, de via hun (staats)bedrijven betrokken, staten ten aanzien van het Verdrag. Frankrijk, India, Japan en de Sovjet-Unie hebben een verzoek om registratie bij de Commissie ingediend. De westerse consortia zijn dat (vooralsnog) niet van plan en opereren op grond van nationale exploratievergunningen.

Het gebied waarop het in 1983 door de Sovjet-Unie ingediende verzoek om registratie betrekking had, bleek grotendeels te overlappen met de gebieden van Frankrijk en Japan en met gebieden waarvoor enkele consortia reeds vergunningen op grond van nationale wetgeving hadden verkregen.

De Sovjet-Unie verklaarde zich, na aanvankelijk verzet, in augustus 1984 bereid om met de andere aanvragers waarmee zij overlappingsproblemen had te onderhandelen. In januari 1986 slaagden de Sovjet-Unie, Frankrijk en Japan erin deze problemen op te lossen.

De Sovjet-Unie was echter niet bereid met de consortia te onderhandelen, zolang deze geen aanvraag voor registratie als pionier bij de Commissie zouden indienen.

In de Commissie hebben de landen die via nationale bedrijven bij de consortia betrokken zijn zich steeds op het standpunt gesteld dat aan registratie van claims, in casu die van de Sovjet-Unie, slechts zou worden meegewerkt, wanneer conflicten inzake andere mijnbouwgebieden zouden zijn opgelost. Behalve een direct belang woog daarbij ook zeer zwaar de overweging dat registratie zonder meer de betrokken consortia in direct conflict zou brengen met toekomstige Autoriteit, waaraan na registratie de helft van het Sovjet-gebied zou toekomen.

Een dergelijke registratie zou een eventuele deelname aan het Verdragsregiem in de toekomst door de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten welhaast onmogelijk maken.

Tijdens de zitting van de Commissie in augustus/september 1986 bleek de Sovjet-Unie uiteindelijk bereid tot onderhandelingen over de eigen claim. Op basis van deze doorbraak heeft de Commissie besloten het registratiemechanisme in werking te stellen, een en ander afhankelijk van de resultaten van tussentijdse onderhandelingen. Het besluit voorzag in de mogelijkheid van uitstel van registratie, indien deze onderhandelingen over conflicterende claims wegens tijdgebrek nog niet zouden zijn afgerond.

De Sovjet-Unie wenste niet rechtstreeks met de consortia te onderhandelen, maar alleen door het intermediair van staten die het Verdrag

hadden ondertekend, in casu België, Canada, Italië en het Koninkrijk. Met niet-ondertekenaars die evenzeer, of zelfs meer, betrokken waren, te weten de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, werd door de Sovjet-Unie gelijktijdig, doch gescheiden onderhandeld. De zakelijke onderhandelingen tussen de consortia en het Sovjet-bedrijf vonden parallel plaats in zogenaamde «technische werkgroepen». Dat Nederland voor deze onderhandelingen was uitgenodigd, ondanks het uittreden in december 1985 van Boskalis en Billiton uit een van de betrokken consortia (OMCO), hield ermee verband dat dit consortium, waaraan nu alleen nog Amerikaanse bedrijven (met name Lockheed) deelnemen, bij ontbreken aan een intermediaire Verdragsondertekenaar, anders buiten deze onderhandelingen zou zijn gebleven. Zowel de Sovjet-Unie als de Verenigde Staten en OMCO stelden de Nederlandse bemiddeling op hoge prijs. Voor Nederland gold als overweging dat het op deze manier kon blijven bijdragen tot de oplossing van een geschil, waarvan het voortduren ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor het toekomstige functioneren van het Verdragregiem.

De onderhandelingen vingen aan in december 1986 met de sluiting op 5 december van de Overeenkomst ter zake van de geheimhouding van gegevens betreffende diepzeegebieden, met Overeengekomen Aanteekening (Trb. 1987, 58), op basis waarvan de partijen elkaar de nodige technische en economische gegevens konden verstrekken ten behoeve van de onderhandelingen. Deze Overeenkomst, die ook voor het Koninkrijk werd ondertekend en die op 7 oktober 1987 ter stilzwijgende goedkeuring achteraf aan het parlement werd voorgelegd (kamerstukken II, 1987/1988, 20 293 (R 1338)), trad op 5 december 1986 eveneens in werking.

De betrokken partijen hebben in de daaropvolgende periode gedurende een aantal onderhandelingsrondes overlegd over een billijke verdeling van hun respectieve aanspraken.

Op 31 juli 1987 zijn de onderhandelingen succesvol afgerond. De Commissie heeft vervolgens de aanvraag van India nog tijdens haar zitting in juli/augustus 1987 geregistreerd. De aanvragen van Frankrijk, Japan en de Sovjet-Unie, die nog met de resultaten van bovengenoemde onderhandelingen in overeenstemming moesten worden gebracht, zijn in december 1987 geregistreerd.

In dit verband zij ook gewezen op de positieve reactie van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op de bereikte resultaten. In een schriftelijke verklaring, die werd voorgelezen in de Commissie door de Speciale Afgevaardigde van de Secretaris-Generaal der Verenigde Naties voor het recht van de Zee, stelde de Secretaris-Generaal dat, nu alle conflicten zijn opgelost, de eerste «pionierinvesteerders» geregistreerd kunnen worden, hetgeen goede vooruitzichten biedt voor de ontginning van de oceaانبodem als voorzien in het Verdrag. De Secretaris-Generaal sprak met name zijn waardering uit voor de bereidheid tot compromis en samenwerking van alle bij de onderhandelingen betrokken partijen.

Het resultaat van de onderhandelingen over de overlappende claims, alsmede een aantal in dat verband door de betrokken staten te verstrekken garanties, zijn neergelegd in de onderhavige Overeenkomst met bijbehorende notawisselingen.

Een regeling tussen staten in de vorm van een verdrag was noodzakelijk, omdat de consortia alleen bereid waren een oplossing definitief vast te leggen, en daarmee afstand te doen van aanzienlijke delen van door hen verworven nationale concessies, indien de Sovjet-Unie zich juridisch zou verbinden de overeen te komen verdeling van gebieden niet door toekomstige claims opnieuw te doorkruisen. Het eerdere genoemde besluit van de Commissie van 1986 inzake registratie verleende namelijk ook het recht aan het Oostblok (inclusief de Sovjet-Unie) een «extra» pioniergebied aan te vragen.

Parallel aan de Overeenkomst tussen België, Canada, Italië, het Koninkrijk der Nederlanden en de Sovjet-Unie hebben de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland nota's gewisseld met de Sovjet-Unie waarin zij zich aan de verplichtingen uit de Overeenkomst gebonden verklaren. Voor deze constructie is op verzoek van de Sovjet-Unie gekozen, daar zij, zoals in het voorgaande reeds is aangegeven, een uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen ondertekenaars en niet-ondertekenaars van het Zeerechtverdrag. De binding van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland (niet-ondertekenaars van het Zeerechtverdrag) is noodzakelijk, daar de exploratievergunningen van de consortia krachtens nationale wetgeving van deze staten zijn verstrekt.

Ondanks het feit dat directe Nederlandse bedrijfsbelangen ontbreken en Nederland geen diepzeemijnbouwvergunningen kan afgeven bij gebrek aan een wet dienaangaande, pleiten de volgende overwegingen voor deelname door Nederland aan de Overeenkomst.

Een oplossing van het overlappingsconflict was op korte termijn van belang daar de Commissie dan de eerste pioniers zou kunnen registreren, hetgeen voor de ontwikkelingslanden een belangrijke politieke betekenis heeft, omdat daarmee een eerste stap zou worden gezet op weg naar het functioneren van het diepzeemijnbouwregiem zoals vervat in het Zeerechtverdrag.

Voorts was een oplossing van fundamenteel belang voor het alsnog bereiken van een universeel aanvaardbaar Zeerechtverdrag, dat wil zeggen een verdrag waaraan ook belangrijke landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland zouden kunnen deelnemen. Voor Nederland is deze doelstelling een zeer belangrijk motief voor deelname aan de werkzaamheden van de Commissie.

Voortduren van het geschil, of zelfs een verscherping daarvan als gevolg van registratie van de Sovjet-claim zonder meer, zou het perspectief van een voor de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland aanvaardbaar diepzeemijnbouwregiem alleen maar verder weg brengen. Bovendien was te verwachten dat de Sovjet-Unie, na registratie van haar claim, vrij van overlappingsen met die van westerse consortia, bereid zou zijn bij de werkzaamheden van de Commissie ter zake van de regelingen die uitvoering moeten geven aan het Zeerechtverdrag, nauwer samen te werken met de geïndustrialiseerde landen, omdat zakelijk gezien haar belangen met die van laatstgenoemden samenvallen.

De inhoud van de Overeenkomst

In de preambule zijn doel en motivering van de onderhavige Overeenkomst aangegeven, respectievelijk de oplossing van overlappingsen (door de Sovjet-Unie eufemistisch gekwalificeerd als «praktische problemen») en het wegnemen van belemmeringen voor universele deelneming aan het Zeerechtverdrag.

Met betrekking tot de artikelen van de Overeenkomst kan het volgende worden opgemerkt.

Artikel 1 legt de uitkomst van de onderhandelingen vast. De locatie en omlijning van de diverse diepzeemijnbouwgebieden, opgenomen in de Bijlagen, is uitgedrukt in coördinaten (lengte- en breedtegraden). Daar de meeste van de in de Bijlagen vermelde coördinaten door de desbetreffende Partij als geheim zijn gekwalificeerd, is besloten alle Bijlagen in hun geheel als geheim te kwalificeren.

De strekking en duur van de geheimhouding van de Bijlagen wordt beheerst door de hiervoor vermelde Overeenkomst ter zake van de geheimhouding van gegevens betreffende diepzeengebieden die op 5 december 1986 voor het Koninkrijk in werking trad. In dit verband zij opgemerkt dat de desbetreffende Partijen inmiddels (te weten in maart 1988) besloten hebben het geheime karakter van de Bijlagen op te heffen,

met uitzondering van Bijlage IA die de door de Sovjet-Unie meegedeelde coördinaten bevat en waarvan de Sovjet-Unie de geheimhouding wenst te handhaven. De tekst van de gedeclassificeerde Bijlagen is opgenomen in Trb. 1988, 24.

Artikel 2 verplicht de Partijen de in artikel 1 vastgelegde oplossing te respecteren. Dat wil zeggen dat bestaande vergunningen aan deze oplossing zullen moeten worden aangepast.

De artikelen 3 en 4 zijn gericht op het gedrag van de Partijen in de toekomst en dienen om de naleving van de in artikel 1 vastgelegde verplichting in de Commissie en bij het uitgeven van eventuele nieuwe nationale vergunningen te garanderen.

Artikel 5 beoogt te voorkomen dat de verplichting om de in artikel 1 vastgelegde oplossing te respecteren wel juridisch wordt nageleefd (geen overlappende nationale of internationale claims), maar de facto, door bepaalde handelingen wordt uitgehold.

Notawisselingen

Zols hierboven uiteengezet hebben de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland nota's gewisseld met de Sovjet-Unie waarin zij zich in hun verhouding aan de verplichtingen uit de Overeenkomst gebonden verklaren. Daar de Overeenkomst niet kan worden beëindigd of opgezegd zonder overeenstemming van de Partijen (artikel 7, eerste lid), diende, ter voorkoming dat de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland hun verplichtingen in de notawisselingen zouden kunnen beëindigen zonder de Partijen bij de Overeenkomst te consulteren en vice versa, tussen België, Canada, Italië en het Koninkrijk der Nederlanden enerzijds en de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland anderzijds een nadere regeling getroffen te worden. Deze regeling is neergelegd in (bilaterale) notawisselingen tussen hiervoor genoemde staten. Het Koninkrijk wisselde aldus nota's met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland.

In deze nota's is bepaald dat het Koninkrijk de Overeenkomst en de Verenigde Staten, respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland de notawisseling met de Sovjet-Unie niet zullen beëindigen dan bij wederzijdse overeenstemming.

Koninkrijkspositie

De Overeenkomst en de bijbehorende notawisselingen zullen, voor wat het Koninkrijk betreft, voor Nederland en de Nederlandse Antillen gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Economische Zaken,
R. W. de Korte

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