

No. 1337

Rapport inzake "remote sensing"

1. Bij brief nr. DIO/CG-359109 van 31 december 1980 verzocht de Minister van Buitenlandse Zaken de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken een oordeel te formuleren over de in deze brief genoemde vragen. Deze vragen vormen een weergave van de kwesties welke in het verband van de VN-Ruimte-Commissie als gevolg van uiteenlopende meningen de totstandkoming van een regeling inzake "remote sensing" tot dusver in de weg staan. Deze vragen zijn de volgende:
 - A. Impliceert de staatssouvereiniteit dat remote sensing van het grondgebied van een Staat slechts geoorloofd is na het verkrijgen van toestemming van die Staat?
 - B. Heeft de permanente souvereiniteit over natuurlijke hulpbronnen gevolgen voor de beschikbaarheid van door middel van remote sensing verkregen gegevens over die hulpbronnen voor andere dan de "sensed State"? Anders gesteld: is voor beschikbaarstelling van door middel van remote sensing verkregen gegevens door de "sensing State" aan derden de toestemming van de "sensed State" vereist, of niet?
Met betrekking tot dit vraagstuk is een tussenoplossing voorgesteld die inhoudt dat deze toestemming wordt gebonden aan de zgn. spatiële resolutie van de verkregen gegevens, hetgeen in de praktijk betekent: aan de grootte van het minimaal waarneembare object. Zijn er objecten zichtbaar van een omvang kleiner dan bijvoorbeeld 50 meter dan is toestemming van de "sensed State" vereist, zijn de gegevens "grover" dan is verspreiding vrij.
 - C. Moet behalve de direct door middel van remote sensing verkregen gegevens (de zgn. ruwe data) ook de daaruit verkregen informatie (de zgn. "analyzed information") door de "sensing State" beschikbaar gesteld worden aan de "sensed State"?
2. De Commissie is bij de beantwoording van de haar voorgelegde vragen terzijde gestaan door Prof. Ir. S.A. Hempenius (ITC). Dankzij deze bijdrage heeft de Commissie zich op de gevraagde

korte termijn een beeld kunnen vormen van de praktische en technische context, waarin de aan haar voorgelegde vragen spelen. De Commissie heeft voorts kunnen profiteren van de bijdragen aan haar discussie van de kant van Prof. Dr. I.H.Ph. Diederiks-Verschoor en Prof. Dr. H.A. Wassenbergh.

3. Alvorens in te gaan op de specifieke onder haar aandacht gebrachte vragen, lijkt het de Commissie wenselijk een korte schets te geven van de met "remote sensing" samenhangende problemen, alsmede de mogelijkheden en onmogelijkheden van deze techniek. Het hierna volgende oordeel van de Commissie terzake van de voorgelegde vragen is immers mede gebaseerd op dit feitelijk beeld.
4. "Remote sensing" als waarnemingstechniek is een zeer belangrijk middel om verschijnselen en gegevens met betrekking tot de aarde te registreren. Het belang hiervan zal in de toekomst vermoedelijk sterk toenemen. Niettemin kent dit medium een aantal beperkingen, waardoor het slechts in combinatie met andere methoden (m.n. onderzoek ter plaatse) goed kan functioneren. Als zelfstandige bron van informatie heeft "remote sensing" een beperkte betekenis.
De mogelijkheden van deze techniek komen vooral tot hun recht bij het waarnemen van veranderingsprocessen. Door het met een zekere frequentie maken van opnamen (temporele resolutie) kunnen veranderingen in het natuurlijke milieu worden geregistreerd. "Remote sensing" is in die zin van belang voor de bestrijding van milieuverontreiniging, voor het ontwikkelen van vernieuwbare hulpbronnen (m.n. in de landbouw), en voor de kartering. Voor het registreren van statische gegevens is "remote sensing" uiteraard ook geschikt. Niettemin is het belang hiervan beperkt, omdat veel van deze gegevens al bekend zijn, of eenvoudig op andere wijze kunnen worden verkregen.
Voor de niet-vernieuwbare hulpbronnen, die naar hun aard veelal aan oppervlaktewaarneming onttrokken zijn, is "remote sensing" dan ook slechts indirect van belang.
5. "Remote sensing" voor niet-militaire doeleinden biedt momenteel de mogelijkheid om objecten met een oppervlakte van $\pm 50 \text{ m}^2$ waar te nemen. In de nabije toekomst zal deze zgn. spatiële resolutie kunnen worden teruggebracht tot $\pm 10 \text{ m}^2$, waardoor het o.m. mogelijk zal worden alle menselijke activiteiten, anders dan binnenshuis, waar te nemen. Het is te verwachten dat als gevolg daarvan meer specifieke opdrachten tot het maken van opnamen zullen worden gedaan, waarvoor enerzijds (buiten de opdrachtgevers) slechts in beperkte kring belangstelling zal bestaan, terwijl anderzijds de opdrachtgevers een uitsluitend recht op deze opnamen zullen willen hebben. Deze en andere technische ontwikkelingen zullen er de oorzaak van zijn dat in toenemende mate "remote sensing" voor commerciële toepassing in aanmerking zal komen.

In dit verband is het van belang erop te wijzen dat het technisch mogelijk is om van "remote sensing"-apparatuur een zodanig gebruik te maken dat Staten alleen van het eigen territorium exclusieve opnamen kunnen laten maken.

6. Naar aanleiding van de eerste aan de orde gestelde vraag heeft de Commissie overwogen dat het doen van waarnemingen met betrekking tot het territorium van een Staat door middel van "remote sensing" zich niet principieel onderscheidt van waarnemingen met behulp van andere methoden. Vastgesteld kan worden dat de zeggenschap van de betrokken Staat ten aanzien van deze waarnemingen niet verder reikt dan diens territoriaal bepaalde rechtsmacht. Voor waarneming anders dan direct op het eigen grondgebied vindt men o.m. regels in het bestaande en zich ontwikkelend zeerecht, dat ten aanzien van wetenschappelijk zee-onderzoek verricht binnen de grenzen van de economische zone dan wel op het continentaal plat, de eis stelt van toestemming door de kuststaat. Ook ten aanzien van het luchtruim boven het eigen territorium heeft de Staat door het vereiste van toestemming voor overvlucht in dit opzicht toereikende bevoegdheden. Deze zeggenschap is derhalve gekoppeld aan het gebied waarin deze waarneming plaatsvindt. De kosmische ruimte is echter niet onderworpen aan enigerlei nationale zeggenschap. Met betrekking tot "remote sensing" vanuit de kosmische ruimte kan dan ook geconcludeerd worden dat de "sensed State" geen zeggenschap kan¹⁾ uitoefenen. Dit vloeit ook voort uit het Ruimteverdrag van 1967¹⁾, artikel I, dat stelt dat de kosmische ruimte "shall be free for exploration and use by all States". Deze vrijheid zal echter niet als een volstrekte mogen worden opgevat. Het Verdrag schrijft ook voor dat deze activiteiten moeten worden verricht in het belang van alle landen. Zij moeten voorts de handhaving van de internationale vrede en veiligheid dienen alsmede de bevordering van internationale samenwerking en begrip. Deze voorwaarden zijn uiteraard van belang voor de grenzen die aan "remote sensing" en het gebruik van de daarmee verkregen gegevens kunnen worden gesteld.
7. Te stellen dat voor beschikbaarstelling van "remote sensing"-gegevens over natuurlijke hulpbronnen aan derden de toestemming vereist is van de "sensed State", zulks op grond van diens permanente soevereiniteit over de eigen natuurlijke hulpbronnen, betekent dat deze gegevens op dezelfde voet behandeld zouden worden als de natuurlijke hulpbronnen zelf. Naar het oordeel van de Commissie is voor een dergelijke benadering onvoldoende grond. Het resultaat van deze benadering is overigens praktisch gelijk aan dat van de benadering, genoemd in de eerste vraag, die "remote sensing" als zodanig slechts toelaatbaar acht, indien de "sensed State" daarin toestemt.

¹⁾ Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies.

Deze beide benaderingen richten zich echter ten onrechte op de activiteit (of het directe resultaat daarvan: de gegevens) zelf.

Naar de mening van de Commissie moet bij de beoordeling vanuit een juridische optiek duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen a) het bezit van de ruwe gegevens, b) het gebruik dat daarvan wordt gemaakt en c) de schade / hinder die door dat gebruik wordt toegebracht.

Juridisch ingrijpen, hetzij m.b.t. de activiteit zelf, hetzij het directe resultaat daarvan, wordt niet gedekt door uit de (staats)souvereiniteit over de natuurlijke hulpbronnen voortvloeiende bevoegdheden. De basis voor een dergelijk ingrijpen zal dan ook in beginsel gezocht moeten worden in het gebruik (d.w.z. misbruik) dat van deze gegevens wordt gemaakt, hetgeen overigens niet uitsluit dat onder bepaalde omstandigheden het misbruik reeds besloten kan zijn in het maken van opnamen zelf. Hierboven is er al op gewezen dat het voor ruimte-activiteiten geldende rechtsregime aan deze activiteiten bepaalde eisen stelt. Deze eisen hebben in wezen betrekking op de gevolgen van ruimte-activiteiten. Ook daarom zal t.a.v. "remote sensing" de nadruk dus moeten liggen op het gebruik dat van deze gegevens wordt gemaakt.

8. De tussenoplossing om het toestemmingsvereiste slechts te stellen voor opnamen beneden een zekere spatiële resolutie beoogt een onderscheid aan te brengen tussen informatie waarvan elk gebruik inbreuk wordt verondersteld te maken op de rechten en bevoegdheden van de "sensed State" en informatie waarbij dat niet het geval zou zijn. Ook voor deze oplossing geldt m.m. hetzelfde wat in paragraaf 7 wordt opgemerkt. Tegen deze opzet is voorts aan te voeren dat ten onrechte verband wordt gelegd tussen een (vaste) spatiële resolutiewaarde en een dergelijke inbreuk. In de praktijk blijkt nl. dat eenzelfde spatiële resolutiewaarde niet in alle gevallen eenzelfde mate van informatie verschaft, terwijl bovendien in belangrijke mate de temporele resolutie (d.w.z. de frequentie waarmee opnamen worden gemaakt) bepalend is voor de informatieve waarde van de gemaakte opnamen.
9. In verband met de wens van veel Staten om door middel van een toestemmingsvereiste greep te krijgen op de verspreiding van gegevens met betrekking tot hun grondgebied, is de Commissie gewezen op de mogelijkheid om voor het lanceren en opereren van "remote sensing"-satellieten een internationaal agentschap in het leven te roepen. Kostenoverwegingen zouden pleiten voor een dergelijke gezamenlijke inspanning. Staten zouden tegen betaling van de diensten van een dergelijke organisatie gebruik kunnen maken om exclusief opnamen te verwerven van hun eigen grondgebied. Technisch zou een en ander zeer wel uitvoerbaar zijn.
Naar het oordeel van de Commissie zal een dergelijke opzet alleen tot het beoogde doel kunnen leiden, indien deze organisatie een monopolie-positie zou krijgen en a.h.w. voor elke "remote sensing"-operatie vergunning zou moeten verlenen.

Aangenomen moet worden dat, tenzij dergelijke vergunningen automatisch en zonder verdere voorwaarden zouden worden verleend, hetgeen de gehele opzet zou ontkrachten, de politieke wil ontbreekt bij die landen wier medewerking voor deze opzet essentieel is.

10. Met betrekking tot de derde vraag wijst de Commissie erop dat hantering van het begrip "analyzed information" tot misverstand kan leiden. Afhankelijk van hetgeen men zoekt of wil weten, kunnen dezelfde gegevens via verschillende analyses tot een veelvoud aan informatie leiden. Voordat de diverse analyseprocessen zijn beëindigd, is het bovendien niet bekend, of deze iets hebben opgeleverd, en zo ja, wat. De in de vraag aangeduide gedachtengang is voor velen ongetwijfeld gebaseerd op de premisse dat het recht van de "sensed State" op de ruwe data en dus ook op het produkt van de diverse analyses waartoe die data aanleiding hebben gegeven, voortvloeit uit de permanente souvereiniteit van die Staat over de eigen natuurlijke hulpbronnen. Uit het bovenweergegevene blijkt dat deze premisse door de Commissie niet wordt gedeeld. Anderzijds mag op grond van de regel van artikel I van het Ruimteverdrag van 1967 ("The exploration and use of outer space.....shall be carried out for the benefit and in the interests of all countries.....") worden aangenomen dat de door "remote sensing" verkregen gegevens niet aan de "sensed State" onthouden kunnen worden. Voor wat betreft het beschikbaar stellen van het totaal van geanalyseerde informatie waartoe deze data aanleiding hebben gegeven, spelen echter andere factoren een rol. Zo zal niet steeds bekend zijn - althans niet bij de entiteit op welke de verplichting tot beschikbaarstelling rust - tot welke informatie de betrokken gegevens hebben geleid. Mogelijk ook is deze informatie, als gevolg van de "toegevoegde waarde" niet meer vrijelijk beschikbaar, al is denkbaar dat de "sensing State" zich de rechten voorbehoudt op de uitkomsten van door derden uitgevoerde analyses. Voorshands zou deze vraag niettemin ontkennend moeten worden beantwoord.
11. Het bovenstaande kan, gelet op de beschikbare tijd, niet meer zijn dan een voorlopig oordeel. De Commissie meent dat bij een verdere analyse van deze problematiek o.m. de commerciële ontwikkelingen rond "remote sensing" in de discussie waren te betrekken. Zij wil er in dit verband op wijzen dat de thans in het kader van de VN-Ruimte-Commissie opgestelde ontwerp-beginselen en de discussie waartoe deze aanleiding hebben gegeven, vooral de huidige stand van zaken met betrekking tot "remote sensing" reflecteren. Het is bepaald niet uitgesloten dat deze discussie m.n. ten aanzien van de vrije beschikbaarheid van gegevens voor derden achterhaald zal worden door door commerciële overwegingen bepaalde ontwikkelingen.

4. 4/3