

Ruimterecht

Internationale Samenwerking. Juridische aspecten van het Internationaal Ruimtestation ISS.

Walter M. THIEBAUT
bijzonder gasthoogleraar Ruimterecht en Ruimtepolitiek KU Leuven

I. Inleiding

Er zijn weinig domeinen in de menselijke activiteiten waarin internationale samenwerking een grotere rol speelt dan in de ruimteactiviteiten, en dat is niet te verwonderen. Ruimtevaart blijft een zeer dure onderneming, en ruimteactiviteiten overstijgen dikwijls de menselijke, technische en financiële mogelijkheden van ruimtemogendheden. De gouden jaren van de jaren 60 van de vorige eeuw zijn vervlogen en ook in de ruimtevaart zijn de kredieten dus beperkt. Het is dan ook duidelijk dat in de huidige financiële context de volgende grote stap in de exploratie van de ruimte, namelijk een bemande missie naar de planeet Mars, enkel zal plaatsvinden in het kader van een wereldwijde internationale samenwerking.

Een andere reden voor internationale samenwerking ligt in het feit dat ruimtemogendheden vaak een beroep moeten doen op andere landen om op hun grondgebied lanceerinstallaties, of volgstations voor de ontvangst van satellietgegevens, te bouwen. Dit laatste gebeurt veelvuldig omdat sommige satellieten een groot debiet aan data naar de aarde sturen, daar de computers aan boord van de satelliet de capaciteit niet hebben om deze data op te slaan.

Een volgende reden voor internationale samenwerking vloeit hieruit voort dat sommige ruimteactiviteiten zich slechts ten volle kunnen ontplooiën en verspreiden als ze gesteund worden door vele landen, wat vooral het geval is bij onderzoek op wetenschappelijk gebied.

Wat echter niet te ontkennen valt is dat de basis voor internationale samenwerking vooral ontstaan is en gestimuleerd werd in het kader van de Verenigde Naties. De eerste Resolutie over het vreedzame gebruik van de kosmische ruimte werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen amper 1 jaar na de lancering van Spoetnik, het eerste door de mens gebouwd voorwerp dat erin slaagde op 4 oktober 1957 onze atmosfeer te verlaten¹. De vrees voor een uitbreiding van de koude oorlog naar de kosmische ruimte zat zeer diep. Deze Resolutie stelde duidelijk dat het de bedoeling is de uitbreiding van de koude oorlog tot dit nieuwe domein te vermijden, en dat internationale samenwerking in ruimteactiviteiten zal bijdragen tot wederzijds begrip en tot vriendschappelijke relaties tussen Staten.

Dit standpunt zal herhaald worden in de Resolutie van 1963², die zelf de basis zal vormen voor het eerste Verdrag over het vreedzame gebruik van de Ruimte van 1967, het Outer Space Treaty³.

¹ UNGA Resolution 1358 (XIII) Question on the Peaceful Utilisation of Outer Space van 13 december 1958.

² UNGA Resolution 1962 (XVIII) Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space van 13 december 1963.

³ Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (the "Outer Space Treaty")

Dit Verdrag vormt dan ook de basis voor de ruimtepolitiek van de belangrijkste ruimtemogendheden op het gebied van internationale samenwerking.

Een andere stimulans was de invloed van het “International Geophysical Year” (IGY) (juli 1957 tot december 1958), dat tot doel had wetenschappers van de hele wereld samen te brengen en studies uit te voeren over geofysische fenomenen. Het betekende het einde van een lange periode in de koude oorlog waarin de wetenschappelijke uitwisseling tussen geleerden uit Oost en West onderbroken was. De goede ervaring opgedaan door de wetenschappers in de samenwerking in het IGY werd een argument om ook in het gebruik van de ruimte, de wetenschappelijke samenwerking verder te zetten. In het kader van het IGY werden onder andere de Van Allen Belts, de stralingsgordels rond de aarde, ontdekt. De lancering van Spoetnik was trouwens een bijdrage van de Sovjetunie tot dit International Geophysical Year en werd inderdaad toegejuicht als een groot wetenschappelijk succes. In de ogen van de Amerikanen was Spoetnik tevens het bewijs dat de Sovjetunie een grote stap gezet had in haar streven om de militaire suprematie van de Verenigde Staten te evenaren. De organisatie van de ruimteactiviteiten in de USA zou enerzijds rekening houden met de militaire noden en anderzijds met de noden van de wetenschap. Het Department of Defense (DOD) werd bevoegd voor activiteiten in het kader van de landsverdediging, terwijl NASA opgericht werd voor de civiele ruimtevaart en dus ook voor internationale samenwerking, zoals gewenst in het Outer Space Treaty.

De samenwerking tussen Staten in ruimteactiviteiten heeft aanleiding gegeven tot een groot aantal internationale akkoorden, gesloten op het niveau van de Staten zelf of op het niveau van hun ruimteagentschappen (NASA, ESA, JAXA, ROSCOSMOS enz.)

Deze akkoorden zijn juridisch bindend voor de partijen volgens het principe ‘Pacta sunt servanda’, maar de ervaring heeft ons geleerd dat die akkoorden specifieke bepalingen bevatten die opgelegd zijn door het nationale recht van de partijen, waardoor het bindend karakter van internationale akkoorden op de helling geplaatst wordt.

Zo zijn er over de jaren van samenwerking tussen NASA en ESA een aantal juridische problemen opgedoken waarover wij in het eerste deel van deze uiteenzetting even willen uitweiden (II. De samenwerking tussen NASA en ESA).

In het tweede deel zal dan het juridische kader van het Internationaal Ruimtestation (ISS) geschetst worden. (III. Juridische aspecten van het Internationaal Ruimtestation ISS).

Dit akkoord waaraan de Verenigde Staten, Canada, Japan, elf lidstaten van het Europees Ruimteagentschap ESA en Rusland samenwerken, heeft getracht die verschillende juridische valkuilen uit te schakelen. Het kan dan ook gezien

UNGA resolutie 2222 (XXI), getekend op 27 January 1967, in werking getreden op 10 oktober 1967.

worden als het te volgen voorbeeld van toekomstige Internationale samenwerking voor een eventuele missie naar de planeet Mars.

II. De samenwerking tussen NASA EN ESA

§1. Inleiding

De samenwerking tussen de Verenigde Staten en Europa dateert reeds van de jaren 60 van de vorige eeuw, toen NASA betrekkingen begon met de organisaties ESRO en ELDO, die ESA voorafgingen. ESRO, de Europese Organisatie voor Ruimteonderzoek⁴ en ELDO, de Europese Organisatie voor de Ontwikkeling van Lanceerders⁵, hadden gretig gebruik gemaakt van de expertise van NASA om hun eerste stappen op ruimtevaartgebied te begeleiden, hoewel NASA zich meestal beperkte tot het geven van advies en logistieke steun.

De hechte samenwerking zou zich volledig ontplooiën toen ESA opgericht werd en de evolutie van de ruimteactiviteiten in Europa zo sterk geëvolueerd was dat NASA ESA als volwaardige partner erkende en het uitnodigde om samen te werken in het uitvoeren van gezamenlijke programma's. Vooral in het wetenschappelijke programma was de samenwerking uitstekend en werd er vooruitgang geboekt door het efficiëntere gebruik van de respectievelijke middelen en door het integreren van de wetenschappelijke onderzoeksteams aan beide zijden van de Atlantische oceaan.

Het feit dat deze samenwerking succesvol was en is, neemt niet weg dat er gedurende die jarenlange samenwerking een aantal problemen zijn opgedoken die aanleiding geweest zijn tot verkrampde relaties. Deze moeilijkheden waren niet zozeer te wijten aan technische problemen, die normaal gezien altijd opduiken in een hoogtechnologische samenwerking en die opgelost worden door de normale procedure van consultaties en discussies. Het ging eerder over problemen die opdoken toen bleek dat verplichtingen die NASA of andere US-administraties op zich had genomen, niet konden uitgevoerd worden omwille van de nationale Amerikaanse wetgeving.

Hierna volgen enkele voorbeelden:

A. Het Aerosat-programma

Dit samenwerkingsproject tussen de Verenigde Staten, Canada, en Europa, was er gekomen op aanbeveling van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

⁴ ESRO European Space Research Organisation opgericht door de Conventie ondertekend op 14 juni 1962 in Parijs, in werking getreden op 20 maart 1964.

⁵ ELDO European Launcher Development Organisation opgericht door de Conventie ondertekend op 29 maart 1962 in Londen, in werking getreden op 29 februari 1964.

(ICAO) voor een experimenteel satellietnavigatiesysteem over de Atlantische en Stille Oceanen.

De samenwerking was vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MOU) tussen de US Federal Aviation Administration (FAA), Canada, en ESRO, van 2 augustus 1974, enkele maanden voor de oprichting van ESA. Hoewel de preoperationele fase succesvol afgesloten werd, kwam er oppositie tegen het programma vanwege Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen en verenigingen van piloten, en verloor het programma zijn steun. Nadat het Congres in 1977 de financiering van het project weigerde, beriep de FAA zich op de clausule van gebrek aan toegekende fondsen (Appropriated funds) om het programma stop te zetten.

B. Het Spacelab-programma

Dit programma was gebaseerd op een Intergouvernementeel Akkoord (Intergovernmental Agreement IGA) tussen de Amerikaanse Regering en de negen lidstaten van ESRO, en een MOU tussen NASA en ESRO. ESA zou vanaf zijn stichting in 1975 de verplichtingen van ESRO overnemen.

Het IGA voorzag dat de Verenigde Staten zich verbonden additionele Space-labs te kopen van Europa. Niet lang na de ondertekening van de Spacelab-Akkoorden ontdekte ESA dat de US Air Force van plan was om een gelijkaardig systeem te bouwen als de Europese Spacelab: de Sortie Support System.

Europa vroeg dan ook dat het IGA zou toegepast worden en dat de Air Force de laboratoria in Europa zou bestellen. De Air Force weigerde dit met het argument dat de 'Defence Appropriations Act' van 1973 (gekend als het BAYH Amendment) het toekennen van onderzoek- en ontwikkelingscontracten aan buitenlandse organisaties verbood, in het geval een Amerikaanse entiteit dezelfde competentie bezat en het contract kon uitvoeren tegen een lagere prijs. Uiteindelijk werd er een compromis bereikt waarin NASA zich verbond om twee supplementaire Spacelabs in Europa te kopen.

C. De International Solar-Polar Mission (ISPM)

Deze samenwerking tussen NASA en ESA was het voorwerp van de MOU van 29 maart 1979. De bedoeling ervan was dat NASA en ESA elk een satelliet zouden sturen om de polen van de zon te bestuderen. NASA zou ook de lanceering verzorgen met de Space Shuttle, en een RTG (Radioisotope Thermoelectric Generator) leveren voor de Europese satelliet.

In 1981 echter deelde NASA mee aan ESA dat het zijn ISPM satelliet schrapte. NASA beriep zich daarvoor op het artikel van de MOU dat de uitvoering ervan afhankelijk was van de respectievelijke financieringsprocedures. Het wetenschappelijk budget van NASA onderging inderdaad een vermindering van 22% door het Congres. ESA repliceerde daarop dat NASA zelf de keuze had ge-

maakt om de financiering van het project niet aan te vragen aan het Congres en dat er dus wel budget voor wetenschappelijke programma's ter beschikking stond.

De vermindering sloeg uiteraard op de totale financiering van het wetenschappelijke programma en dus was de beslissing om ISPM te schrappen niet van buitenuit aan NASA opgelegd. ESA had ondertussen zelf al 100 miljoen dollar geïnvesteerd in zijn satelliet en een schrapping van het programma zou onverantwoorde schade toebrengen aan het ganse wetenschappelijke programma van ESA.

Uiteindelijk bleef NASA bij haar standpunt, maar vervulde al haar andere verplichtingen onder de MOU, de gratis lancering van de Europese ISPM satelliet inbegrepen ⁶.

III. De juridische problematiek

Om de juridische problematiek van de samenwerking tussen NASA en ESA te analyseren is het nodig het recht van de partners in een akkoord te onderzoeken ⁷.

§1. Het Europees Ruimteagentschap

Artikel I van Bijlage I -Voorrechten en Immunititeiten van de ESA Conventie kent aan ESA rechtspersoonlijkheid toe, terwijl het 'Artikel XIV – Samenwerking' van de Conventie, bepaalt dat het Agentschap met andere internationale organisaties en instellingen alsmede met regeringen, organisaties en instellingen van niet-lidstaten kan samenwerken en te dien einde overeenkomsten met hen kan sluiten, wanneer de Raad daarmee eenparig toestemt. ⁸

Als er dus een akkoord afgesloten wordt in het kader van een programma zullen de ESA-regels toegepast worden. Deze regels verschillen tussen enerzijds het verplichte programma en anderzijds de facultatieve programma's.

Aan het verplichte programma moeten alle lidstaten deelnemen volgens een schaal van bijdragen die gebaseerd is op het gemiddelde nationaal inkomen van elke lidstaat over de laatste drie jaar waarover statistieken beschikbaar zijn. Het verplichte programma omvat het wetenschappelijke programma en de gemeenschappelijke kosten van het Agentschap. Het is de Raad van ESA die de wetenschappelijke programma's goedkeurt met een meerderheid van alle

⁶ Zie ook 'The Legal hazards of transatlantic cooperation in Space' Michel BOURELY en W.M. THIEBAUT in 'Space policy' november 1990

⁷ *Legal Status of Memoranda of Understanding in the United States*
THIEBAUT, W. M. ESA Bulletin 38, May 84

⁸ 'Convention for the Establishment of a European Space Agency' getekend op 30 mei 1975 in Parijs, in werking getreden op 30 oktober 1980.

lidstaten op advies van zijn wetenschappelijk adviesorgaan: het Science Programme Committee (SPC). De Raad bepaalt ook met eenparigheid van alle lidstaten de omvang van de middelen die aan het Agentschap gedurende de eerstvolgende periode van vijf jaar ter beschikking worden gesteld. Tegen het einde van het derde jaar stelt de Raad, weer met eenparigheid van stemmen, de omvang vast van de middelen die het Agentschap voor een nieuwe periode van vijf jaar ter beschikking worden gesteld. Dit mechanisme, in het Engels 'the level of resources', is dus een uiterst belangrijk element voor de planning van de wetenschappelijke programma's.

De financiële enveloppe van elk wetenschappelijk project wordt voor de duur van het programma vastgelegd, en als de kosten het gebudgetteerde bedrag overschrijden kan de start van een nieuw project uitgesteld worden omdat het lopende project meer geld nodig heeft, en het wetenschappelijk programma de 'level of resources' niet mag overschrijden.

Dit betekent ook dat de partner in een internationaal samenwerkingsakkoord verzekerd is dat het gehele project gefinancierd is en er dus niet veel twijfels kunnen rijzen over het nakomen van de aangegane verplichtingen.

Al de programma's in ESA, buiten het wetenschappelijke programma, zijn facultatieve programma's.

In facultatieve programma's is de situatie ietwat verschillend. De lidstaten van ESA zijn niet verplicht om deel te nemen aan het geplande programma. De financiering van deze programma's wordt gedaan door de deelnemende lidstaten, met bijdragen die in de praktijk niet op basis van het gemiddelde nationaal inkomen worden berekend, maar op basis van de belangstelling die een lidstaat heeft voor het project. Frankrijk bijvoorbeeld heeft een grote interesse in lanceerders en betaalt daarom 42 % van de ontwikkeling van het Europese ARIANE-programma, terwijl Duitsland meer geïnteresseerd is in bemande ruimtevaart, en dus de belangrijkste financier is van Spacelab en van het Internationaal Ruimtestation ISS.

De Raad van ESA stemt niet over het opstarten van een facultatief programma, maar aanvaardt in een Resolutie dat een bepaald project in het kader van ESA mag uitgevoerd worden en duidt een Programma-Comité aan dat het programma technisch zal beheren.

Het juridische instrument dat de onderlinge verplichtingen van de deelnemende Staten vastlegt wordt een Declaratie genoemd. Deze Declaratie beschrijft in haar technische annex wat de deelnemende Lidstaten samen gaan ontwikkelen, en in haar financiële annex wat iedere deelnemende Staat zal bijdragen over de duur van het programma.

Als er in een facultatief programma een kostenoverschrijding optreedt, kunnen de deelnemende Staten zich niet uit het programma terugtrekken vooraleer het initiële budget met 20% overschreden is. Is dat wel het geval dan zullen de deelnemende Staten, die verder willen gaan met het programma, onder elkaar beslissen over bijkomende financiering. Overschrijding van de 120 % regel komt zelden voor, maar het gebeurde bijvoorbeeld wel in het Spacelab-

programma. Ondanks die problemen werd het Spacelab programma toch tot een goed einde gebracht.

Net zoals in het wetenschappelijke programma is de financiering dus voor de duur van het project vastgelegd, en kan een eventuele partner er op rekenen dat het Agentschap zijn verplichtingen nakomt.

§2. De Verenigde Staten

Hier is de situatie anders omdat het juridische instrument dat gebruikt wordt om internationale samenwerking op het gebied van technologie te bewerkstelligen, in de hiërarchie van wetten een zwakke plaatst inneemt.

Ten eerste moeten internationale akkoorden als zodanig erkend worden door de Minister van Buitenlandse Zaken (US Secretary of State) op basis van een aantal criteria ⁹.

Er zijn twee categorieën: Verdragen en 'Executive Agreements'

Verdragen (Treaties), gelijk wat hun benaming ook is (Verdrag, Conventie, Akkoord, enz.), zijn internationale akkoorden die door de Amerikaanse President afgesloten worden met 'the Advice and Consent' van de Senaat, op voorwaarde dat tweederde van de aanwezige senatoren akkoord gaan (Artikel II, Section II US Constitution). Deze verdragen worden in Artikel VI van dezelfde grondwet bestempeld als de 'supreme law of the land'.

Akkoorden die gesloten worden zonder 'Advice and Consent' van de Senaat zijn 'Executive Agreements'. Zij worden ook 'Presidential Executive Agreements' genoemd als de President ze afsluit op eigen gezag, of 'Congressional Executive Agreements' als de twee kamers van het Congres erin betrokken zijn. Deze 'Executive Agreements' zijn bindende verdragen onder internationaal recht maar zij hebben geen voorrang in de nationale wetgeving. Gewoonlijk nemen deze akkoorden de vorm aan van een 'Memorandum of Understanding' en leggen zij clausules op die moeten vermijden dat er een conflict zou ontstaan met de Amerikaanse wetgeving. De kenmerkende artikelen in de MOU's met NASA of andere US Administraties zijn:

⁹ Case-Zablocki Act of August 22, 1972, 1 USC § 112b: compliance with the act begins with a determination of whether an agreement is a 'binding international agreement.' This determination is based on four mandatory criteria: the identity and intention of the parties, the significance of the arrangement, its specificity and the commitment of two or more parties. 22 CFR 181.2(a)(1-4). To satisfy the first criteria a party must be a state, state agency or an intergovernmental organization and the parties must intend for the agreement to be binding under international law. The second criteria depends on the political significance of the agreement, the amount of funding involved, and the requirement of continuous and/or substantial cooperation. Specificity, the third criteria, turns on the presence of objective criteria for determining enforceability and the precision/specificity of the language used. The form of the agreement can also be a significant factor, but it is not a mandatory part of the determination.

A. Het Artikel over de beschikbaar gestelde fondsen (availability of appropriated funds clause)

Dit Artikel vloeit voort uit de ‘Anti Deficiency Act’¹⁰ die de Executieve verbiedt verplichtingen aan te gaan of uitgaven te doen boven het bedrag dat door het Congres toegestaan werd, op straffe van administratieve of penale sancties. Vermits deze toekenning of ‘appropriation’ jaarlijks gestemd wordt in een wet, bestaat het gevaar dat projecten moeten afgevoerd worden als het Congres de nodige fondsen niet ter beschikking stelt, zoals het eerder aangehaalde voorbeeld van Aerosat aantoont. Een ‘Executive Agreement’ dat in strijd is met een latere nationale wet wordt dus onuitvoerbaar.

B. De clause van ‘best efforts’

Deze clause was tot het midden van de jaren 90 van de vorige eeuw in alle MOU’s aanwezig tot NASA tot het inzicht kwam dat de rechtbanken ‘best efforts’ interpreteerden als een verplichting om alle middelen in te zetten om aan de aangegane verplichting te voldoen. Dit hield in dat een partij verplicht kon worden financiering weg te halen bij andere projecten in geval een Akkoord met een ‘best efforts’ clause meer middelen benodigde dan gepland. Dit werd gezien als een strengere verplichting en daarom werd de clause vervangen door ‘will use all reasonable efforts’ of ‘will execute its obligations’. Deze laatste tekst verplicht inderdaad niet andere middelen te zoeken zoals in een ‘best efforts’-Akkoord en is dus volledig afhankelijk van de clause in A hierboven. Het is duidelijk dat met de ‘best efforts’-clause, NASA het geschil met ESA over het schrappen van de ISPM satelliet verloren zou hebben indien dit door een rechtbank beslecht had moeten worden. Dit wordt echter belet door het hiernavolgende Artikel.

C. De clause over het regelen van geschillen (Settlement of disputes)

Hier speelt de ‘Anti-Deficiency Act’ weer een bepalende rol. MOU’s voorzien geen verplichte arbitrage. Het kan inderdaad mogelijk zijn dat, in geval van een geschil dat voorgelegd wordt aan arbitrage, NASA gevaar loopt veroordeeld te worden tot het betalen van een som waarvoor het Congres uiteraard geen fondsen toegekend had. De Settlement of disputes clause voorziet enkel consultaties en de mogelijkheid van arbitrage indien de partijen daarin toestemmen.

De procedure in de MOU’s tussen NASA en ESA in geval van geschil voorziet dat de Directeur-generaal van ESA en de NASA Administrator onder elkaar het geschil moeten trachten op te lossen. Indien zij in de onmogelijkheid verkeren een vergelijk te vinden kan het geschil voorgelegd worden aan arbitrage, mediatie of een andere vorm van oplossing als de partijen daarover akkoord gaan.

¹⁰ Antideficiency Act (ADA) Pub.L.97-258, 96 Stat.923 van 13 september 1982

In het geval van ISPM zijn de partijen tot een vergelijk gekomen, zoals hoger vermeld.

D. De ‘no exchange of funds clause’

Deze clausule reflecteert een fundamenteel principe van internationale samenwerking op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, namelijk dat er tussen de partijen geen betalingen zullen gebeuren of ze ten minste te beperken tot een minimum. Het is inderdaad logisch dat fondsen die beschikbaar gesteld worden door de overheid voor wetenschappelijk onderzoek gebruikt moeten worden om dit onderzoek zelf uit te voeren, en niet om het onderzoek in andere landen te financieren. Daar komt nog bij dat men eventuele conflicten met nationale wetgevingen wil vermijden. De ‘Buy American Act’¹¹ bijvoorbeeld, bepaalt dat de Amerikaanse overheid producten moet aankopen die in Amerika geproduceerd worden.

§3. Conclusie

De enkele voorbeelden die hierboven beschreven zijn geven aan dat internationale samenwerking niet altijd van een leien dakje loopt, maar het moet gezegd dat in de relatie tussen ESA en NASA de positieve resultaten het verhalende boven de negatieve. Dank zij deze samenwerking is ESA erin geslaagd in alle aspecten van de ruimtevaart een uitstekend niveau te bereiken. Zowel op wetenschappelijk gebied als op het gebied van toepassings satellieten en van lanceerders (ARIANE) is Europa evenwaardig met de andere ruimtemogendheden en wordt ESA als een volwaardige partner erkend in internationale samenwerking. Er is echter één gebied waar Europa niet aanwezig is: het in de ruimte brengen van astronauten met eigen middelen. In de Europese ruimtepolitiek is de volledige autonomie van Europa lang het doel geweest, maar helaas werd dit niet bereikt. Het project van het ruimteveer HERMES werd in 1986 afgevoerd uit economische overwegingen. ESA maakt dan ook gebruik van de mogelijkheden geboden door internationale samenwerking om aan bemande vluchten mee te doen. Het internationaal ruimtestation ISS is daar het voorbeeld van en wordt dan ook in het volgende hoofdstuk in detail belicht.

IV. Juridische aspecten van het internationale ruimtestation ISS

§1. Inleiding

De internationale samenwerking in het Internationaal Ruimtestation ISS werd ingeluid door President Ronald Reagan in zijn ‘State of the Union’ toespraak op 25 januari 1984, met woorden die herinnerden aan die van President Ken-

¹¹ Buy American Act (BAA - 41 U.S.C. §§ 10a–10d) van 1933.

nedy toen hij NASA het programma naar de maan oplegde: “ Tonight, I am directing NASA to develop a permanently manned Space station and to do this within a decade...We want our friends to help us meet these challenges and share in their benefits....

NASA will invite other countries to participate so we can strenghten peace, build prosperity and expand freedom for all who share our goals”¹².

Hoewel er in 1988 een Intergouvernementeel Akkoord (IGA) getekend werd tussen de Verenigde Staten, Canada, Japan en een aantal lidstaten van ESA op 29 september 1988, en MOU's tussen NASA en ESA, NASA en Canada, en NASA en Japan, werd het ruimtestation Freedom geconfronteerd met financiële beperkingen die technische wijzigingen noodzakelijk maakten en de samenwerking met de partners in het gedrang brachten.

Erger voor het ruimtestation Freedom was de verandering in de Amerikaanse Administratie, toen de democraat Clinton de verkiezingen won van President Bush in 1992. Kort na zijn aantreden in 1993 beval President Clinton een evaluatie van het ruimtestation Freedom.

Uiteindelijk besliste President Clinton het programma te behouden, maar wel in een configuratie die op vele punten grondig afweek van het ruimtestation Freedom en daarom de naam ‘Station Alpha’ kreeg. De beslissing van Clinton hield ook een transitiefase in van 90 dagen waarin de overgang naar het nieuwe programma zou worden bewerkstelligd.

Ondertussen kwam er echter een belangrijke verandering opduiken in de geopolitieke context, namelijk het einde van de koude oorlog. De partners vroegen zich af of de tijd niet rijp was om ook Rusland te betrekken in het programma, en het zo te redden van de politieke en financiële onrust. De technische middelen van het Russische bemande programma zoals de Soyouzraket, zouden een enorm welkome inbreng betekenen voor het ruimtestation. Bovendien zouden de partners kunnen gebruik maken van de Russische ervaring in het station Mir op het gebied van permanente menselijke aanwezigheid in de ruimte. Vooral ESA was een grote voorstander van een Russische deelname.

Op 29 januari 1998 werd een nieuw Intergouvernementeel Akkoord getekend (IGA) tussen de vertegenwoordigers van vijftien Staten, namelijk de Verenigde Staten, Canada, Japan, Rusland, en de vertegenwoordigers van elf Europese Staten¹³.

Dit nieuwe IGA formaliseerde de integratie van Rusland in het programma en verving het IGA van 1988.

Artikel 1 van het IGA beschrijft de doelstelling van de samenwerking als volgt: ‘a long-term international cooperative framework among Partners, on the basis of genuine partnership, for the detailed design, development, operation, and utilization of a permanently inhabited civil International Space Station for peaceful purposes, in accordance with International Law’.

¹² Kevin MADDERS ‘A new force at a new frontier’ Cambridge University Press 1997.

¹³ Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation in the Civil International Space Station ondertekend in Washington op 29 januari 1998.

Het IGA maakt deel uit van een juridische constructie in drie lagen waar in het volgende hoofdstuk dieper op ingegaan wordt: een multilateraal intergouvernementeel akkoord (IGA), vier Memoranda of Understanding tussen de Ruimteagent-schappen van de Partnerstaten, en Implementing Agreements die het IGA en de MOU's uitvoeren waar nodig.

De algemene regel is dat een Staat zijn jurisdictie en controle enkel kan uitvoeren op zijn grondgebied en in zijn luchtruim. Het IGA vormt de juridische basis waarop het de ondertekenende Staten toegelaten is hun nationale jurisdictie en controle uit te breiden naar een installatie in de kosmische ruimte. Dit betekent natuurlijk dat een Staat er zich van moet verzekeren dat zijn nationale wetgeving verenigbaar is met de verbintenissen die hij aangegaan is in het IGA en van toepassing is op zijn personeel en installaties in de ruimte ¹⁴.

Voor een goed begrip van de werking van het IGA is het belangrijk erop te wijzen dat de elf Europese Staten die het IGA hebben ondertekend, gezamenlijk de European Partner worden genoemd. Het uitvoeren van de verplichtingen van deze Europese Partner en het uitoefenen van de bijbehorende rechten wordt in het IGA aan ESA toevertrouwd.

Dit is echter niet het geval voor een aantal verantwoordelijkheden op het gebied van douane, immigratie, en van criminele jurisdictie, die enkel rechtstreeks door de Europese Staten zelf uitgeoefend worden.

§2. De juridische constructie

A. Het Intergouvernementeel Akkoord (IGA)

De enorme complexiteit van het ISS, de lange duur van het programma en het ontzaglijke bedrag aan investeringen, gekoppeld aan de ervaringen opgedaan tussen NASA en ESA (zie deel II) hebben de partijen ertoe aangezet om de samenwerking in het ISS op een juridisch stevige basis op te bouwen.

ESA had er in de onderhandelingen op aangedrongen dat de samenwerking in het ISS zou gebeuren in de vorm van een verdrag afgesloten met het 'advice and consent' van de Amerikaanse Senaat, omdat dergelijk verdrag maximum veiligheid biedt in het juridische systeem van de Verenigde Staten. Ook ditmaal was het voor de Amerikaanse onderhandelaars onmogelijk om toegevingen te doen. Het IGA, alhoewel ondertekend door de deelnemende Staten, moet dan ook aangezien worden als een Executive Agreement met alle gevolgen van dien. Er is dus ook geen verplichte arbitrage voorzien in de IGA voor het oplossen van geschillen, maar wel een mechanisme van consultaties. Artikel 15,2 van het IGA voorziet dan ook de clause van de beschikbaar gestelde fondsen: 'Financial obligations of each Partner pursuant to this Agreement are subject to its funding procedures and the availability of appropriated funds. Recognizing the importance of Space Station cooperation, each Partner undertakes to make its best efforts to obtain approval for funds to meet those obligations, consistent with its respective funding procedures.' Het laatste gedeelte

¹⁴ André FARAND: 'Legal environment for exploitation of the International Space Station (ISS)' Proceedings of the International Symposium, 26-28 May 1999, Strasbourg, France.

van het Artikel verwijst duidelijk naar het ISPM scenario, waar NASA verzuimd had de nodige fondsen aan te vragen.

Het feit dat de deelnemende Staten het IGA plechtig ondertekenden en het onderwierpen aan de ratificatie van hun respectievelijke parlementen moet ertoe bijdragen het vertrouwen in een hechte samenwerking te verzekeren. De Verenigde Staten onderwierpen het IGA echter niet aan de procedure van ratificatie. Men kan dan ook besluiten dat de politieke wil voor zulke samenwerking zeker aanwezig is, maar dat de juridische constructie dit niet volledig reflecteert. Artikel 15.5 bevat een variatie op de 'no exchange of funds clause' door te bepalen dat betalingen in cash dienden beperkt te worden, door specifiek te verwijzen naar de mogelijkheid om de bijdragen aan de algemene kosten van het ISS te vervangen door het leveren van diensten en goederen (barter agreements).

Deze wijziging van het IGA van 1988 was onvermijdelijk geworden door de toetreding van Rusland tot de samenwerking in het ISS. Tot dat ogenblik was het Amerikaanse Ruimteveer het enige transportmiddel naar het ISS. Het was evident dat Rusland zou gebruik maken van zijn lanceermiddelen, maar ook ESA kreeg zo de mogelijkheid om gebruik te maken van Ariane 5 om de Europese vrachtsatelliet ATV (Automated Transfer Vehicle) te lanceren naar het ISS, en aldus een aanzienlijk deel van zijn bijdrage aan de algemene kosten te compenseren.

B. Het Memorandum of Understanding

Op 29 januari 1998 werden in Washington ook MOU's ondertekend tussen NASA en ESA, tussen NASA en het Canadees ruimteagentschap (CSA), en tussen NASA en het Russische ruimteagentschap (nu Roscosmos). Het MOU tussen NASA en de Japanse Regering, die verschillende Japanse entiteiten belast met de uitvoering van elementen van de samenwerking vertegenwoordigde, werd ondertekend op 24 februari 1998, na ratificatie van het IGA door het Japanse Parlement.

Het doel van deze MOU's is het uitvoeren van het IGA en de basis te zijn voor de samenwerking tussen de Partners¹⁵. Het MOU beschrijft ook de management-structuur voor het ISS.

C. Uitvoeringsakkoorden

Het derde niveau van de juridische structuur is het niveau van de uitvoeringsakkoorden (Implementing Agreements), voorzien in Artikel 4,2 van het IGA. Het IGA en de MOU's regelen immers niet alle betrekkingen tussen de partners, maar bevatten verschillende artikels die bepalen dat sommige onderwerpen het voorwerp zullen zijn van latere uitvoeringsakkoorden. Een voorbeeld

¹⁵ Artikel 1 NASA-ESA ISS MOU: to provide the basis for cooperation in the detailed design, development, operation and utilization of the permanently inhabited civil international Space Station for peaceful purposes, in accordance with international law.

hiervan is de 'Crew Code of Conduct'. Artikel 11 van het IGA en Artikel 11 van de ISS MOU NASA-ESA stellen duidelijk dat de partijen een gedragscode voor de astronauten van het ISS moeten ontwikkelen.

§3. De exploitatie van het Internationaal Ruimtestation ISS

Het gebruik van het ISS gebeurt op basis van de principes neergelegd in artikel 9.1 van het IGA: gebruiksrechten worden bepaald door de aard van de bijdrage van de Partner in de infrastructuur van het ISS of in de installaties voor gebruikers, of beide. Voor het gebruik van eigen installaties wordt een percentage voorbehouden in de MOU aan de Partner die de installatie geleverd heeft. ESA bijvoorbeeld behoudt 51 % van het gebruik van het Columbuslaboratorium voor eigen gebruik, zoals Japan 51 % behoudt voor het gebruik van zijn laboratorium. NASA en CSA krijgen respectievelijk 46,7 % en 2,3 % als compensatie voor hun bijdrage tot de infrastructuur van het ISS. Wat de allocatie van de globale middelen van het ISS betreft, is de benadering de volgende: de originele Partners hebben met Rusland een akkoord bereikt over het gebruik en de verdeling van de installaties en middelen van het ISS. Dit akkoord gaat ervan uit dat enerzijds Rusland, en anderzijds de vier originele Partners het gebruik van hun eigen installaties behouden. Rusland behoudt 100% van het gebruik van zijn elementen omdat de partijen aanvaard hebben dat de bijdrage van Rusland in de infrastructuur van het ISS recht zou geven op 100% gebruik van zijn eigen elementen. Deze redenering heeft het voordeel dat een vergelijking vermeden wordt over de relatieve waarde van de gebruikers-installaties en de infrastrukturelementen geleverd door Rusland en het ruimte-station in zijn geheel. Voor de financiering van de algemene kosten bepaalt artikel 9.3(a) van de ESA-NASA ISS MOU dan ook dat Rusland verantwoordelijk is voor het gedeelte van de algemene kosten die overeenkomen met de werking van de Russische elementen. De verantwoordelijkheid voor de overige algemene kosten van het ISS in zijn geheel wordt gedragen door de vier originele Partners. Deze oplossing had ook het voordeel dat de percentages, afgesproken door de vier originele Partners voor het gebruik van de globale middelen en de bijdragen tot de algemene kosten van het ISS, behouden bleven: USA 76,6%, Japan 12,8%, Europa 8,3% en Canada 2,3%, samen 100%. Deze percentages worden ook gebruikt om het aantal vluchten van astronauten van de Partners te bepalen. Hieruit kan men dus afleiden hoeveel astronauten ESA per jaar naar het ISS kan sturen. Dit maakt deel uit van het gebruiksplan (Utilisation Plan) van elke Partner, geldig voor een periode van 5 jaar. Deze plannen worden geïntegreerd in een algemeen gebruiksplan. De Partners kunnen dit algemeen gebruiksplan inkijken maar hebben het recht niet de experimenten van de andere Partners te beoordelen, behalve bij de toepassing van het vetorecht met betrekking tot het principe van het vreedzame gebruik van de ruimte van het IGA (Artikel 9.3.a).

A. Intellectuele Eigendom, Artikel 21 van het IGA

Een activiteit in een ISS vluchtelement wordt geacht plaats te hebben gevonden op het grondgebied van de Partner die dit element geregistreerd heeft, behalve dat voor elementen geregistreerd door ESA, elke Europese Partnerstaat mag achten dat de activiteit op zijn grondgebied heeft plaats gevonden. Voor de Europese Partnerstaten is het ESA dat de vluchtelementen registreert in toepassing van het Registratieverdrag (16).

Artikel 21 biedt dus de mogelijkheid om te bepalen welk Intellectueel Eigendomsrecht van toepassing is voor uitvindingen gedaan aan boord van het ISS, wat gezien het verschil in de respectievelijke nationale wetgevingen uiterst belangrijk is.

Het IGA voorziet ook dat juridische procedures met betrekking tot octrooi-inbreuk maar mogen ingeleid worden voor de rechtbank van één Europese Partnerstaat, en dat voor activiteiten in een ESA-geregistreerd element geen enkele Europese Partnerstaat kan weigeren een intellectueel eigendomsrecht te erkennen als dit recht afdwingbaar is in een Europese Partnerstaat.

B. Uitwisseling van technische data en goederen

In een internationale samenwerking als het Internationaal ruimtestation is het onvermijdelijk dat technische data en goederen die nodig zijn om de wederzijdse verplichtingen uit te voeren, uitgewisseld worden. In Artikel 19 van het IGA komen de Partners overeen om elke transfer zo snel mogelijk uit te voeren. De transfer van technische data en goederen kan het onderwerp vormen van een procedure van markering als er nood is aan bescherming wegens exportcontrole, intellectuele eigendomsrechten, of om vertrouwelijke redenen. De markeringsprocedure kan specifieke voorwaarden opleggen voor het gebruik van getransfereerde data en goederen, en kan ook aanduiden dat de data en goederen enkel kunnen gebruikt worden in het kader van de samenwerking, en niet verder kunnen getransfereerd worden aan een derde zonder voorafgaand schriftelijk akkoord van de leverende Staat.

C. Cross-waiver of Liability

Artikel 16 van het IGA voorziet ook een wederkerige vrijwaring van aansprakelijkheid, waardoor de Partners en hun gelieerde entiteiten of organisaties (contractanten, gebruikers, klanten) belet worden schadevergoeding te claimen van een andere Partner of diens gelieerde organisaties in de uitvoering van ISS activiteiten. De Partners moeten deze cross-waiver aan hun gelieerde organisaties opleggen in hun contractuele relaties (Flow-down of obligation). Er wordt dus een systeem gecreëerd waarbij elke deelnemer in de ISS zijn eigen schade draagt. Er zijn enkel uitzonderingen voorzien voor claims van Partners tegen hun eigen gelieerde organisaties of tussen hun gelieerde organisaties onderling, voor claims ingeval van moedwillig wangedrag en voor claims over Intellectuele eigendom.

Er is natuurlijk ook geen cross-waiver als een natuurlijke persoon, familieleden of rechthebbenden, een claim neerleggen voor lichamelijk letsel of de dood van die natuurlijke persoon.

D. Criminal Jurisdiction

De langdurige aanwezigheid in het ISS van astronauten van verschillende nationaliteiten kan natuurlijk ook aanleiding geven tot relationele conflicten en zelfs crimineel gedrag. Artikel 22 van het IGA draagt als titel: 'Criminal Jurisdiction' en bevestigt de regel dat de primaire basis voor het uitoefenen van de jurisdictie de nationaliteit is van de vermeende dader. Bijgevolg moet elke Partnerstaat maatregelen nemen in zijn nationaal rechtssysteem om de rechtbanken in staat te stellen criminele procedures in te stellen tegen zijn astronaut die beschuldigd wordt van een criminele daad. Een getroffen Staat kan enkel een astronaut van een andere nationaliteit vervolgen na consultatie en akkoord van de Staat waarvan de astronaut onderdaan is, of als de getroffen Staat geen verzekering krijgt dat de astronaut in zijn vaderland zal vervolgd worden.

Artikel 22.3 voorziet ook dat het IGA als juridische basis kan dienen voor uitlevering van een vermeende dader wanneer een Partnerstaat uitlevering afhankelijk maakt van het bestaan van een uitleveringsverdrag.

Het is ook belangrijk erop te wijzen dat de basisregels om ISS astronauten te vervolgen natuurlijk enkel van toepassing zijn voor de onderdanen van de ISS-Partnerstaten.

Met andere woorden: de regeling waarbij het vervolgen van een ISS-astronaut beperkt blijft tot de Staat van de nationaliteit van de astronaut, maakt een uitzondering op het Outer Space Treaty van 1967, waarbij de competentie voor rechtsvervolgning ligt bij de Staat die jurisdictie heeft over het element waar het misdrijf gepleegd werd.

Tenslotte maakt Artikel 22.5 duidelijk dat het niet de bedoeling is van Artikel 22 om de gedragscode van de astronauten, 'ISS Code of Conduct', te beperken, en omgekeerd dat die gedragscode niet bedoeld is om de criminele jurisdictie van Artikel 22 te beperken. Het gaat hier inderdaad over andere materies zoals zal blijken uit de beschrijving van die gedragscode die nu volgt.

E. Code of Conduct

Artikel 11,2 van het IGA stipuleert dat er een gedragscode moet opgesteld worden en dat de Partners de Code moeten goedkeuren alvorens zij bemanning voor het ISS aanduiden ¹⁶.

Elke Partner moet er ook voor zorgen dat zijn astronauten zich aan deze Code houden.

De 'ISS Code of Conduct' werd goedgekeurd op 15 september 2000 door de Multilateral Coordination Board (MCB), het hoogste coördinatie-orgaan opge-

¹⁶ André FARAND: 'Astronauts' behaviour onboard the International Space Station: regulatory framework' in Proceedings on Legal and ethical framework for Astronauts in space sojourns. House of Unesco 22 October 2004.

zet door het IGA en de 4 MOU's voor het beheren van de samenwerking in het Internationaal Ruimtestation ISS.

De Code is toepasselijk op de astronaut vanaf het ogenblik van zijn aanduiding als lid van een bemanning tot het einde van de post-mission activiteiten, en bevat regels voor het gedrag van de astronaut in het algemeen, maar niet voor het eventuele criminele gedrag dat het voorwerp is van Artikel 22 van het IGA.

Het idee om een 'Code of Conduct' te ontwikkelen kwam voort uit het feit dat het voor de ruimteagentschappen noodzakelijk was te verkrijgen dat hun astronauten zich zouden houden aan gemeenschappelijke regels.

De bedoeling van de gedragscode bestaat er onder andere in een duidelijke commandostructuur vast te leggen tussen de verantwoordelijken op de grond en de verantwoordelijken in de ruimte, een disciplinair beleid op te stellen, richtlijnen te definiëren inzake fysieke beveiliging en informatiebeveiliging, en tenslotte om de commandant te belasten met het gezag dat nodig is om de veiligheidsprocedures te eerbiedigen.

In ESA werd de 'ISS Code of Conduct' ingevoerd door een richtlijn van de Directeur-generaal gericht aan de ESA-astronauten, waarbij zij verzocht werden schriftelijk akkoord te gaan met de gedragscode. Er wordt van de astronauten verwacht dat zij harmonieus omgaan met de andere bemanningsleden en dat zij rekening houden met het internationale en multiculturele karakter van de bemanning.

Een astronaut moet er zich ook van onthouden gebruik te maken van het statuut van bemanningslid voor enig winstbejag. Memento's mogen meegenomen worden in het ISS, maar zijn natuurlijk beperkt door de beschikbare opberg-ruimte en mogen niet verkocht worden.

Tijdens de onderhandelingen werd er ook gediscussieerd of intimidatie (harassment) opgenomen moest worden in de gedragscode. De discussie toonde aan dat het moeilijk was in een multinationale omgeving de juridische concepten hierover te harmoniseren. De oplossing die gevonden werd, bestond erin voor de bemanningsleden de zin te herhalen die een deel van de verantwoordelijkheden van de Commandant van het ISS beschrijft.

Die tekst roept de noodzaak op 'to maintain a harmonious and cohesive relationship among the crew and assure an appropriate level of mutual confidence and respect'¹⁷.

De Commandant van het ISS is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het programma van de missie, voor de veiligheid van de bemanningsleden, en de bescherming van de vluchtelementen, de experimenten en het materiaal van het ISS.

Hij is ook belast met het handhaven van de orde en van de goede gezondheid, veiligheid en welzijn van de bemanning, die hij ook tot een geïntegreerde ploeg moet smeden.

¹⁷ Juan Manuel DE FARAMINAN GILBERT: 'La vie dans l'espace extra-atmosphérique: l'expérience des astronautes: Aspects juridiques' in Proceedings on Legal and ethical framework for Astronauts in space sojourns. House of Unesco 22 October 2004

De Commandant heeft het recht alle redelijke middelen te gebruiken die nodig zijn voor het uitvoeren van zijn taken onder het gezag van de vluchtdirecteur, tijdens alle fases van de operaties in de ruimte.

§4. Conclusie

Het juridische kader van het Internationaal Ruimtestation ISS is een lichtend voorbeeld voor de toekomstige internationale samenwerking. De oplossingen die opgenomen zijn in het IGA en in de vier MOU's getuigen van de praktische geest van de onderhandelaars en hun zin voor innovatie. Nieuwkomers in internationale samenwerking op het gebied van ruimtevaart, zoals China, zullen zich zeker kunnen vinden in de wijze waarop de ISS onderhandelaars tewerk gegaan zijn. Zoals reeds gezegd in het begin van dit artikel, is de exploratie van de ruimte nog in haar beginfase en is het volgende doel de exploratie van de planeet Mars.

Dit reusachtig project kan enkel uitgevoerd worden in een wereldwijde samenwerking.

De juridische structuur van het Internationaal ruimtestation ISS is een goede basis voor die samenwerking.