

26 712

Protocol inzake gecombineerd vervoer over binnenwateren bij de Europese Overeenkomst inzake belangrijke internationale gecombineerde vervoerslijnen en daarmee samenhangende installaties (AGTC) van 1991, met Bijlagen; Genève, 17 januari 1997**A****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 juni 1998 en het nader rapport d.d. 21 december 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 mei 1998, no. 98.002610, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Protocol inzake gecombineerd vervoer over binnenwateren bij de Europese Overeenkomst inzake belangrijke internationale gecombineerde vervoerslijnen en daarmee samenhangende installaties (AGTC) van 1991, met Bijlagen; Genève, 17 januari 1997 (Trb. 1998, 25), met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 mei 1998 nr. 98.002610, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 juni 1998, nr. W09.98.0203, bied ik U hierbij aan.

1. In de toelichtende nota, onder Inleiding, wordt aangegeven dat door het Koninkrijk een verklaring is afgelegd bij de ondertekening van het onderhavige verdrag. De Raad van State is van mening dat deze verklaring moet worden geduid als een voorbehoud. Verschil is dat voorbehouden wijziging brengen in de verdragsverplichtingen, terwijl verklaringen dat niet doen. Aangezien de genoemde verklaring beoogt de binding aan het Gemeenschapsrecht boven de binding aan het onderhavige verdrag te stellen indien deze met elkaar in strijd zijn, wordt daarmee een wijziging gebracht in de verdragsverplichtingen. De Raad adviseert dientengevolge de verklaring als voorbehoud te duiden.

1. De tekst van de verklaring geeft aan dat het protocol verbonden is met de Overeenkomst van 1991. De verklaring kan als een voorbehoud worden aangemerkt, omdat daarmee aangegeven wordt dat de bepalingen van het protocol in voorkomende gevallen niet zullen gelden. De inleiding van de toelichting is dan ook aangepast volgens het advies van de Raad van State.

2. Aan het slot van de toelichtende nota, onder Protocol, wordt gesteld dat de daar besproken wijziging tot stand komt door middel van een besluit in de zin van artikel 92 van de Grondwet. De Raad wijst erop dat dit niet juist is. Wijzigingen van het onderhavige verdrag komen tot stand bij of krachtens verdrag en niet door een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

De Raad wijst er voorts op dat het Koninkrijk door de in artikel 13 – en overigens ook in de artikelen 14 en 15 – van het verdrag gekozen procedure

van wijziging gebonden kan zijn aan wijzigingen daarvan zonder dat overeenkomstig artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de Staten-Generaal zich daarover hebben kunnen uitspreken. De Raad adviseert overeenkomstig artikel 7, onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bij wet te bepalen dat parlementaire goedkeuring niet meer is vereist, indien een wijziging van het verdrag c.q. van de Bijlagen I en II tot stand is gekomen ingevolge respectievelijk de artikelen 13, 14 en 15 van het verdrag op een moment waarop de goedkeuringsprocedure nog niet is afgerond. Dit heeft tot gevolg dat de goedkeuring uitdrukkelijk zal dienen te geschieden. De Raad adviseert het daartoe te leiden.

2. De Raad van State is bevreesd dat – eventuele toekomstige – wijzigingen van het protocol in werking zouden kunnen treden voordat parlementaire goedkeuring is verkregen, en suggereert daarom uitdrukkelijke goedkeuring van het protocol met een machtigingsbepaling terzake.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat die situatie zich ooit zal voordoen; alle verdragen danwel verdragswijzigingen die parlementaire goedkeuring behoeven, worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal voorgelegd. Dat is de plicht van de regering, expliciet aldus verwoord in artikel 2 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. De in het protocol hiervoor gegeven termijn van één jaar is meer dan genoeg; gezien het onderwerp mag er van uit worden gegaan dat de stilzwijgende procedure kan worden gevolgd. Mocht de procedure toch niet zijn afgerond, en mocht daar aanleiding toe zijn, dan kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid, bezwaar tegen een wijziging te maken, waardoor deze niet van kracht wordt.

Het gaat hier overigens om een protocol bij een verdrag. Bij de goedkeuring van het verdrag zelf, dat eenzelfde systeem van wijziging kent, is geen machtiging voor wijzigingen gevraagd. Hetzelfde geldt voor de diverse andere verdragen, die in de loop der jaren in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties tot stand zijn gekomen en die voor Nederland gelden. Bij die verdragen heeft de wijzigingsbepaling geen probleem opgeleverd, noch bij de goedkeuring, noch later in de praktijk.

Voor het benoemen van de situatie, dat een wijziging op het protocol in werking treedt zonder te zijn aanvaard, is in de toelichting thans aangesloten bij de door de Raad voorgestane formulering in diens advies van 11 mei 1992 met betrekking tot Statuut en Verdrag van de Internationale Unie voor Telecommunicatie, meest recentelijk nog eens bevestigd met het advies van de Raad van 12 juni 1998 inzake de vierde wijziging van de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetair Fonds. Theoretisch gezien, kan uiteindelijk artikel 92 van de Grondwet van toepassing zijn. Het gaat in al deze gevallen immers om verdragen waarbij ofwel een nieuwe volkenrechtelijke organisatie wordt opgericht, ofwel bevoegdheden worden gegeven aan een onderdeel van een bestaande volkenrechtelijke organisatie.

Voor zover wijzigingen van de Bijlagen bij het Protocol aan te gane verdragen voor Nederland zullen vormen, zullen deze geen parlementaire goedkeuring behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Protocol wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het protocol vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen