

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 72

27 481

Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart, met bijlage; New York, 21 mei 1997

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 1 november 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 3 november 2000.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 3 december 2000.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 21 mei 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart, met bijlage (Trb. 2000, 104).¹

Een toelichtende nota bij dit Verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

I. Inleiding

Op 21 mei 1997 werd in het kader van de Verenigde Naties bij Resolutie A/RES/51/229 aanvaard de tekst van het Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van inter-nationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart (hierna te noemen «het Verdrag»).

Het Verdrag, dat een mondiaal karakter heeft, richt zich op het stellen van randvoorwaarden aan het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart en verplicht lidstaten tot samenwerking bij dat gebruik. Verder heeft het betrekking op de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en de infrastructuur van internationale waterlopen inclusief het daaraan gerelateerde grondwater.

De basis voor het Verdrag is gelegd door het juridisch adviesorgaan van de Verenigde Naties (International Law Commission; ILC). Het uitwerken van de «Draft Articles on International Watercourses» is in 1971 in het Algemene Werkprogramma van dat adviesorgaan opgenomen; van 1974 tot 1994 is aan de ontwerp-artikelen gewerkt.

In 1994 heeft de ILC een rapport over haar werk uitgebracht, waarna, aan de hand van het rapport, de verdragsonderhandelingen in een werkgroep van de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties hebben plaatsgevonden.

In het Verdrag is rekening gehouden met het feit dat ten aanzien van internationale waterlopen diverse verdragen en andere afspraken (hierna te noemen internationale overeenkomsten) gesloten zijn en worden. Het Verdrag laat in dit kader overeenkomsten die bij het sluiten van het Verdrag reeds bestonden ongemoeid en bevordert het sluiten van overeenkomsten op het gebied van het water tussen de oeverstaten van een internationale waterloop.

Het Verdrag voorziet in de mogelijkheid van partij worden van regionale economische organisaties. Dit betekent dat ook de Europese Gemeenschap partij kan worden; de materie die het Verdrag regelt behoort evenwel niet tot haar exclusieve competentie.

Het onderhavige Verdrag vertoont samenhang met het op 17 maart 1992 te Helsinki totstandgekomen regionaal georiënteerde Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende wateren en internationale meren (Trb. 1992, 199) waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is. Dat verdrag, totstandgekomen in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE), richt zich primair binnen het Europees continent op het voorkomen, beheersen en verminderen van verontreiniging door het voeren van een voortschrijdend waterkwaliteitsbeleid en samenwerking met betrekking tot het waterbeheer door de oeverstaten van een stroomgebied. Het verdrag van Helsinki gaat in het algemeen verder dan het onderhavige Verdrag. Echter, het laatstgenoemde verdrag bevat meer uitgewerkte bepalingen over waterkwantiteit en infrastructuur.

II. Inhoud van het verdrag

a. Algemeen

Het Verdrag bevat een stelsel van uitgangspunten die gehanteerd moeten worden met betrekking tot internationale waterlopen en het daarbij behorende grondwater.

Zo is hoofdstuk II gewijd aan algemene principes voor het gebruik van internationale waterlopen. In dit hoofdstuk, dat de kern van het Verdrag vormt, is onder meer bepaald dat op een billijke en redelijke wijze gebruik gemaakt moet worden van internationale waterlopen. Daarnaast bevat het

hoofdstuk bijvoorbeeld verplichtingen tot samenwerking en het niet veroorzaken van wezenlijke schade bij het gebruik van internationale waterlopen.

In hoofdstuk III van het Verdrag zijn regels geformuleerd voor gevallen waarin staten voornemens zijn ten aanzien van internationale waterlopen maatregelen te nemen die andere staten kunnen raken. Daarbij worden notificatie-, informatie en consultatieverplichtingen voorgeschreven. Een apart hoofdstuk van het Verdrag betreft de bescherming, het behoud van met internationale waterlopen samenhangende ecosystemen en het beheer van zulke waterlopen, alsmede bepalingen over bijvoorbeeld het voorkomen, verminderen en beheersen van verontreiniging. Het Verdrag bevat in overige hoofdstukken diverse bepalingen over onder andere noodsituaties, non-discriminatie en geschillenbeslechting.

b. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De reikwijdte van het Verdrag wordt in dit artikel aangegeven. Het is van toepassing op het gebruik van internationale waterlopen voor andere doeleinden dan voor de scheepvaart. Het gebruik van waterlopen voor scheepvaart valt alleen onder het Verdrag voorzover ander gebruik daardoor wordt beïnvloed.

Artikel 2

Dit artikel bevat de definitie van internationale waterloop. Ingevolge die definitie is een internationale waterloop een systeem van oppervlaktewateren en grondwateren die vanwege hun fysieke samenhang een geheel vormen. Echter, niet alle grondwater staat in verbinding met het oppervlaktewater. Door de formulering heeft het Verdrag alleen betrekking op grondwater voorzover dat water in contact staat met oppervlaktewater.

Artikel 3

Dit artikel betreft het afsluiten van internationale overeenkomsten door oeverstaten van een internationale waterloop, of een deel daarvan. Op grond van het artikel heeft het Verdrag geen invloed op overeenkomsten die voor de inwerkingtreding van het Verdrag zijn gesloten. De partijen wordt wel aanbevolen die overeenkomsten in overeenstemming te brengen met de principes van het Verdrag.

Het artikel bepaalt tevens dat de oeverstaten nieuwe internationale overeenkomsten mogen afsluiten die de bepalingen van het Verdrag toepassen, rekening houdende met de bijzondere kenmerken en gebruiken van de betreffende waterloop.

Artikel 4

Op grond van dit artikel hebben oeverstaten van een internationale waterloop het recht partij te worden bij een internationale overeenkomst die de hele waterloop betreft. Indien die overeenkomst slechts op een deel van de waterloop betrekking heeft, hebben de buiten dat gedeelte gelegen oeverstaten het recht deel te nemen aan de onderhandelingen indien en voorzover de overeenkomst hun belangen in aanmerkelijke mate zou kunnen raken.

Artikelen 5 tot en met 7

In deze artikelen, die tot de voornaamste bepalingen van het Verdrag behoren, zijn de algemene principes uitgewerkt die bij het gebruik van

internationale waterlopen in acht moeten worden genomen. Deze artikelen, waartussen een nauwe samenhang bestaat, brengen het spanningsveld tussen de belangen van bovenstroomse en benedenstroomse landen aan het licht, hetgeen tot een moeizame totstandkoming van de bepalingen heeft geleid.

Artikel 5 stipuleert het beginsel van een billijk en redelijk gebruik van internationale waterlopen. Ook de participatie in de ontwikkeling en de bescherming van internationale waterlopen moet op een billijke en redelijke wijze plaatsvinden. Zulke participatie houdt ook een verplichting tot samenwerking in bij de bescherming en ontwikkeling van een internationale waterloop. Een adequate bescherming tegen onder meer verontreiniging is een voorwaarde voor het gebruik van internationale waterlopen.

Artikel 6 geeft aan met welke factoren rekening moet worden gehouden bij de bepaling van een gelijkwaardig en redelijk gebruik van internationale waterlopen. De factoren betreffen onder meer: de beschikbaarheid van alternatieven voor een bepaald voorgenomen of bestaand gebruik van de waterloop; de sociaal-economische behoeften van de oeverstaten; de mate van het behoud, de bescherming, ontwikkeling en het economisch gebruik van waterbronnen van de waterloop en de kosten van maatregelen die met het oog daarop genomen zijn.

Op grond van artikel 7 hebben oeverstaten de verplichting alle passende maatregelen te nemen om aanmerkelijke schade aan andere oeverstaten te voorkomen, daarbij op passende wijze rekening houdend met het in de artikelen 5 en 6 gestelde. Wanneer niettemin aanmerkelijke schade optreedt, moet deze in overleg zoveel mogelijk worden beëindigd, verzacht of eventueel worden gecompenseerd.

Artikel 8

Dit artikel bevat een algemene verplichting tot samenwerking tussen de oeverstaten van een internationale waterloop. Bovendien wordt aanbevolen commissies in het leven te roepen voor samenwerking inzake maatregelen en werkwijzen.

Artikel 9

Het artikel voorziet in de regelmatige uitwisseling van informatie tussen de oeverstaten van een internationale waterloop omtrent de toestand van die waterloop.

Artikel 10

Ingevolge dit artikel gaat geen enkele gebruiksfunctie van internationale waterlopen a priori voor andere gebruiksfuncties, tenzij door gewoonte of bij internationale overeenkomst anders is bepaald. Bij conflicten tussen verschillende gebruiksfuncties verdienen essentiële menselijke noden wel bijzondere aandacht.

Artikelen 11 tot met 19

Deze artikelen bevatten de gedragsregels voor oeverstaten van een internationale waterloop die voornemens zijn maatregelen te nemen die andere oeverstaten van die waterloop aanmerkelijk kunnen raken. Zo is in deze artikelen een stelsel van notificatiebepalingen opgenomen op grond waarvan voorgenomen maatregelen die belangrijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor andere oeverstaten, bij die oeverstaten moeten worden gemeld.

De bepalingen geven onder meer aan dat belanghebbende oeverstaten binnen een bepaalde termijn op de notificatie kunnen reageren. Zij geven

verder aan welke informatie- en consultatie verplichtingen de notificerende staat heeft.

Ook wordt aangegeven op welke wijze gehandeld moet worden bij het uitblijven van notificatie en hoe opgetreden moet worden bij het bestaan van een dringende noodzaak tot toepassing van voorgenomen maatregelen. Voor het Europees continent is dit gedeelte van het Verdrag minder relevant, omdat het op 25 februari 1991 te Espoo totstandgekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in een grensoverschrijdende context (Trb. 1991, 104) aanzienlijk verder gaat.

Artikel 20

Dit artikel, dat een onderdeel vormt van hoofdstuk IV van het Verdrag, handelt over de bescherming, het behoud en het beheer van internationale waterlopen.

Het artikel legt oeverstaten de algemene verplichting op om de ecosystemen van internationale waterlopen te beschermen en te behouden. Het onvoorwaardelijke karakter van deze verplichting maakt dit artikel tot een potentieel belangrijke bepaling.

Artikel 21

Op grond van dit artikel hebben de oeverstaten eveneens een meer specifieke verplichting om verontreiniging van internationale waterlopen te voorkomen, te verminderen en te beheersen, voorzover de verontreiniging aanmerkelijke schade kan veroorzaken voor andere oeverstaten van de internationale waterloop.

Artikel 22

Het artikel verbiedt oeverstaten vreemde of nieuwe dier- of plantensoorten in het water te brengen die het ecosysteem van de internationale waterloop en daardoor andere oeverstaten aanmerkelijke schade kunnen toebrengen.

Artikel 23

Op grond van dit artikel moeten oeverstaten, waar nodig in samenwerking met andere landen, maatregelen nemen die nodig zijn voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Daarbij moet rekening worden gehouden met algemeen aanvaarde internationale regels en normen. Hierbij valt te denken aan het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83), aan regels die tot stand zijn gekomen in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie, of aan het op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16).

Artikel 24

Dit artikel verplicht oeverstaten omtrent het beheer van internationale waterlopen in overleg te treden indien één van hen een verzoek daartoe doet. Daarbij wordt ook op de mogelijkheid van het instellen van gezamenlijke beheersinstrumenten gewezen.

Artikel 25

Ingevolge dit artikel hebben oeverstaten van een internationale waterloop

de verplichting om zo nodig samen te werken met betrekking tot maatregelen die de stroom van die waterloop reguleren.

Artikel 26

Dit artikel bepaalt dat oeverstaten van internationale waterlopen zich moeten inspannen voor de bescherming en het onderhoud van met de waterloop verbandhoudende installaties, zoals waterkeringen, sluizen, stuwen en dergelijke. De oeverstaten moeten daaromtrent overleg voeren.

Artikelen 27 en 28

Deze artikelen maken deel uit van hoofdstuk V dat over schadelijke omstandigheden en noodsituaties handelt. In dit kader verplicht artikel 27 oeverstaten alle noodzakelijke maatregelen te nemen om bijvoorbeeld watergerelateerde ziekten, het dichtslibben van waterlopen of erosie te voorkomen en tegen te gaan. Artikel 28 schrijft maatregelen voor die oeverstaten moeten nemen in geval van noodsituaties zoals ongevallen bij bedrijven of overstromingen.

Artikelen 29 tot en met 33

In deze artikelen uit hoofdstuk VI van het Verdrag zijn diverse overige bepalingen opgenomen. Zo handelt artikel 29 over de bescherming van internationale waterlopen en de daarbij behorende installaties, zoals waterkeringen, ten tijde van gewapende conflicten.

Verder bevat artikel 30 bepalingen voor indirecte procedures in gevallen waarin directe contacten tussen oeverstaten van een internationale waterloop ernstig worden belemmerd.

Op grond van artikel 31 zijn oeverstaten niet verplicht informatie te verschaffen die vitaal is voor hun nationale veiligheid en defensie.

Oeverstaten moeten daarbij wel naar omstandigheden in goede trouw samenwerken om zoveel mogelijk informatie te verschaffen.

Artikel 32 verplicht oeverstaten personen, die als gevolg van activiteiten aan internationale waterlopen schade hebben geleden of zouden kunnen lijden, bij rechtsprocedures voor het voorkomen of verhalen van die schade gelijk te behandelen, ongeacht hun nationaliteit of woonplaats of de plaats waar de schade wordt of zou kunnen worden geleden.

Artikel 33 bevat een stelsel van regels voor de beslechting van geschillen tussen oeverstaten van internationale waterlopen. De bijlage bij het Verdrag voorziet in een facultatieve procedure hiervoor. Die bijlage vormt een integrerend onderdeel van het Verdrag en is aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van deze bijlage behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring voorbehouden.

III. Wijze van implementatie in Nederland

Voor de implementatie van het Verdrag zijn geen nieuwe wettelijke maatregelen vereist; in Nederland biedt het bestaande stelsel van diverse wetten en beleidsplannen een kader om aan de verdragsvereisten te voldoen.

Het Verdrag sluit aan bij het huidige Nederlandse waterbeleid zoals vervat in de Derde en de Vierde Nota waterhuishouding (NW3, kamerstukken II, 1988/89, 21 250, nrs. 1–2; NW4, kamerstukken II 1998/99, 26 401). Met de Vierde Nota waterhuishouding wordt het beleid van de Derde Nota waterhuishouding, waarin integraal waterbeleid en waterbeheer en de watersysteembenadering centraal stonden, voortgezet. De hoofddoelstelling van de Vierde Nota richt zich onder meer op het instandhouden en

versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik daarvan blijft gegarandeerd. Het instrumentarium van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet, de Wet bodembescherming, de Wet op de Waterkeringen en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, voorziet in de bescherming en bevordering van de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en de infrastructuur van internationale waterlopen. Dit dwingend instrumentarium is geschikt om het Nederlandse beleid uit te voeren en voldoet aan de vereisten die het Verdrag, voornamelijk door middel van inspanningsverplichtingen, aan de bescherming en de ontwikkeling van internationale waterlopen stelt. Daarbij zijn ook de regels van de Wet Milieubeheer inzake bijvoorbeeld normstelling, milieueffectrapportage en planvorming en de bepalingen uit de Wet op de Ruimtelijke ordening inzake planfiguren van belang. Voorts is het Koninkrijk met betrekking tot verschillende internationale waterlopen, die binnen de Nederlandse grenzen stromen, gebonden aan verdragen ten behoeve van de bescherming van die waterlopen. In dit verband kan verwezen worden naar de op 26 april 1994 te Charleville-Mézières totstandgekomen Verdragen inzake de bescherming van de Maas en de Schelde (Trb. 1994, 149 en 150; beide verdragen zijn nog niet in werking getreden) en het reeds genoemde VN/ECE-Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende wateren. Ook zij verwezen naar het op 12 april 1999 te Bern totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van de Rijn (Trb. 1999, 139), dat op afzienbare termijn aan het parlement ter goedkeuring zal worden overgelegd. Van belang is tevens de in voorbereiding zijnde Kaderrichtlijn water van de Europese Gemeenschap, die diverse bestaande waterrichtlijnen moet gaan vervangen. De daarin vervatte stroomgebiedbenadering, waarin wordt uitgegaan van stroomgebieden van wateren die op één punt in zee uitkomen, is van groot belang voor de instandhouding en bescherming van Europese internationale waterlopen en geeft in vergaande mate invulling aan dit Verdrag.

IV. Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal wat het Koninkrijk betreft, uit zijn aard alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

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

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk