

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 V**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007**

**30 800 XI**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007**

**Nr. 44**

**BRIEF VAN DE BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2006

Tijdens de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voor het jaar 2006 kwamen onder meer de volgende onderwerpen aan de orde:

- de positie van Nederland met betrekking tot de handhaving van internationale milieuregels;
- het gebruik van de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof;
- de uitvoering van uitspraken van het Internationaal Gerechtshof in Europees verband.

Dhr. Van der Ham stelde de volgende vraag tijdens de behandeling van de begroting van VROM: «Kunt u aangeven wat de positie is van Nederland in de handhaving van internationale milieuregels? Hoe staat het [met] het wakker kussen van de Milieukamer in het Vredespaleis?» Naar aanleiding van de behandeling van de BZ-begroting is een motie van de leden Van der Laan en Samson aangenomen (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 V, nr. 58) waarin de regering wordt verzocht «te onderzoeken op welke manier de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof meer leven ingeblazen kan worden en in Europees verband te werken aan de uitvoering van de uitspraken van het Internationaal Gerechtshof».

Gelet op de inhoudelijke samenhang tussen de kamervraag en de motie worden alle aan de orde gestelde onderwerpen in deze gemeenschappelijke reactie besproken. Indachtig de directe relatie met de context van deze onderwerpen, maken wij van deze gelegenheid gebruik om de Kamer mede te delen dat een studie zal worden uitgevoerd naar de haalbaarheid, wenselijkheid en toegevoegde waarde van een milieu-instituut in Den Haag, ter verdere ondersteuning van de ontwikkeling en toepassing van het internationaal milieurecht.

## Geschillenbeslechtsprocedures en nalevingsprocedures

Alvorens in meer detail in te gaan op het Internationaal Gerechtshof en zijn Milieukamer, is het nuttig in meer algemene zin kort in te gaan op geschillenbeslechtsprocedures en nalevingsprocedures in multilaterale milieuverdragen.

Het is buiten kijf dat geschillenbeslechtsprocedures een belangrijk onderdeel zijn van verdragen, inclusief multilaterale milieuverdragen. Dergelijke procedures geven niet alleen verder gestalte aan de volkenrechtelijke verplichting om geschillen vreedzaam op te lossen, maar bieden daarnaast onder het verdrag in kwestie concrete diplomatieke en juridische routes om geschillen tussen Partijen over de interpretatie en toepassing van het verdrag te beslechten. Het internationale milieurecht kent op dit terrein geen lacunes, in die zin dat alle multilaterale milieuverdragen geschillenbeslechtsprocedures bevatten. Bij het onderhandelen van multilaterale milieuverdragen is het ook steeds de inzet van Nederland om te waarborgen dat dergelijke procedures worden opgenomen in het verdrag. Bovendien heeft Nederland daarbij steeds speciale aandacht voor referenties in die procedures naar het Internationaal Gerechtshof en in voorkomende gevallen naar het Permanente Hof van Arbitrage.

Het valt buiten het bestek van deze brief om uitputtend uiteen te zetten welke geschillenbeslechtsprocedures in multilaterale milieuverdragen zijn opgenomen. Samengevat, en onder verwijzing naar artikel 33 van het VN Handvest, bevatten deze verdragen bepalingen over de diplomatieke methoden van geschillenbeslechting, zoals onderhandelingen en conciliatie, over internationale arbitrage, en over het Internationaal Gerechtshof. Geschillenbeslechtsprocedures zijn van essentieel belang en blijven een onmisbaar onderdeel van het juridisch en procedureel instrumentarium ter controle en het veiligstellen van de implementatie, toepassing en naleving van verdragsverplichtingen. Desondanks moet worden opgemerkt dat de juridische geschillenbeslechtsprocedures (zoals internationale arbitrage of een internationaal gerechtshof) niet altijd het meest voor de hand liggende instrument zijn voor het controleren van naleving of het corrigeren van niet-naleving van internationale milieuverdragsnormen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken.

Allereerst kiezen staten in de regel niet snel voor een juridische confrontatie met een andere staat voor een internationale rechter of arbiter, ook niet waar het milieuvraagstukken betreft. Soms kan daarbij een rol spelen dat het geval van de vermeende overtreding onvoldoende in verhouding staat met de mogelijke of gevoelde nadelige effecten van een juridische confrontatie. Ten tweede kan het soms moeilijk zijn om het vereiste causale verband aan te tonen tussen een bepaalde handeling (of een nalaten) en schade aan het milieu. Een derde mogelijke oorzaak is gelegen in het karakter van milieuverplichtingen. Veel milieuverdragen reguleren vraagstukken van gedeelde, multilaterale belangen (*common interests*), in plaats van bilaterale belangen. De juridische geschillenbeslechtsprocedures hebben traditioneel echter een overwegend bilateraal perspectief. Direct daaraan gerelateerd is dat veel milieuverdragsnormen niet wederkerig (*reciproque*) zijn. Dit betekent dat schending van een dergelijke verplichting door de ene Partij, de andere Partij(en) niet ontheft van naleving van die verplichting. Ten slotte kan er nog op gewezen worden dat veel milieuverplichtingen nog in ontwikkeling zijn en daardoor nog open of algemeen in het verdrag zijn geformuleerd. Nadere invulling van dat type normen volgt veelal in latere protocollen bij het (raamwerk)verdrag. Normen die nog in die fase van ontwikkeling zijn missen veelal de norma-

tieve duidelijkheid die nodig is om bij juridische geschillenbeslechtsprocedures schending of niet-naleving vast te stellen.

Bovenstaande omstandigheden hebben geleerd dat het nuttig is om het bestaande arsenaal aan geschillenbeslechtsprocedures aan te vullen met andersoortige methoden om de naleving van multilaterale milieuverdragen te corrigeren. Dat is ook gebeurd – de afgelopen jaren is intensief en met succes gewerkt is aan de ontwikkeling van zogenoemde nalevingsprocedures (*compliance procedures*) onder multilaterale milieuverdragen. Nederland heeft daarbij een voortrekkersrol gespeeld en, zowel direct als via de Europese Unie, zeer intensief bijgedragen aan de ontwikkeling van die nalevingsprocedures. Als resultaat van die ontwikkeling zijn inmiddels onder praktisch alle multilaterale milieuverdragen dergelijke nalevingsprocedures vastgesteld en operationeel. Voorbeelden daarvan zijn de procedures onder mondiale en regionale verdragen als het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Onder de meer recent in werking getreden mondiale chemicaliën verdragen, te weten het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel en het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, zijn de onderhandelingen over de nalevingsprocedures nog gaande.

Het doel van deze nalevingsprocedures is het faciliteren, bevorderen en veiligstellen van implementatie en naleving van verdragsverplichtingen, door (a) het in een zo vroeg mogelijk stadium identificeren van implementatie- en nalevingsproblemen van verdragspartijen, (b) het analyseren van de onderliggende oorzaken van dergelijke problemen, en (c) het formuleren van de meest geëigende en effectieve oplossing voor die problemen. Ondersteuning en facilitering van een partij met nalevingsproblemen is steeds het uitgangspunt. Echter, het nemen van strengere maatregelen ten aanzien van die partijen die herhaaldelijk of langdurig hun verdragsverplichtingen niet naleven behoort in de meeste nalevingsprocedures ook tot de mogelijkheden. De procedures worden uitgevoerd door een nalevingscomité, dat bestaat uit een relatief klein aantal, roulerende, leden die in hun persoonlijke hoedanigheid zitting hebben danwel hun regering vertegenwoordigen. Gevallen van gebrekkige implementatie of vermeende niet-naleving kunnen aan het nalevingscomité worden voorgelegd door iedere verdragspartij, niet alleen waar het haar eigen nalevingsproblemen betreft, maar onder de meeste procedures ook waar het vermeende niet-naleving door een andere verdragspartij betreft. Met een nalevingsprocedure wordt dan ook een mechanisme geïntroduceerd dat ingericht is voor de specifieke omstandigheden van het verdrag waaronder het opereert, dat geldt voor alle verdragspartijen en dat de controle op de naleving voorziet van een continue en geïnstitutionaliseerde basis. Deze procedures zijn toekomstgericht en leggen de nadruk op het wegnemen van de onderliggende oorzaken van niet-naleving en een spoedige terugkeer naar een situatie van naleving. Ze bieden daarnaast een platform voor de bescherming van *common interests* in een multilaterale context.

Samengevat kan worden geconstateerd dat de nalevingsprocedure een nuttig en welkom nieuw instrument vormt, dat direct bijdraagt aan de effectiviteit van, en controle op, multilaterale milieuverdragen. Juist met het oog op die effectiviteit en controle, en indachtig de hierboven gesignaleerde knelpunten waar geschillenbeslechtsprocedures zich in de context van multilaterale milieuverdragen soms voor zien gesteld, steunt Nederland de verdere ontwikkeling en versterking van nalevingsprocedures en wil zij daaraan een intensieve bijdrage blijven leveren.

Die positie doet vanzelfsprekend niets af aan het blijvende belang van de toepassing en versterking van geschillenbeslechtsprocedures onder multilaterale milieuverdragen. Onderdeel daarvan is de bevordering van de voorlegging van geschillen aan het Internationaal Gerechtshof, met inbegrip van de Milieukamer, door Nederland.

### **De bevordering van de voorlegging van geschillen aan het Internationaal Gerechtshof, met inbegrip van de Milieukamer, door Nederland**

Het Internationaal Gerechtshof kan alleen een uitspraak doen in een geschil tussen staten indien de betrokken staten de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof hebben aanvaard. Staten kunnen de rechtsmacht aanvaarden na het ontstaan van een geschil (*ad hoc* rechtsmacht), maar ook al voor het ontstaan van een geschil (verplichte rechtsmacht). Bovendien kunnen staten de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof in algemene zin aanvaarden (de facultatieve rechtsmacht) of in het kader van een verdrag. Op dit moment heeft circa een derde van de statengemeenschap de facultatieve rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof aanvaard. Een staat kan aan de aanvaarding van de facultatieve rechtsmacht voorwaarden verbinden. Het beleid van Nederland is gericht op de aanvaarding van de (facultatieve) rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof door zoveel mogelijk staten. De volgende maatregelen passen in dit beleid.

- (a) Nederland heeft de facultatieve rechtsmacht van de voorganger van het Internationaal Gerechtshof, het Permanent Internationaal Gerechtshof, al op 5 augustus 1921 aanvaard. Sinds 6 augustus 1956 zijn aan de aanvaarding van de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof alleen de voorwaarden verbonden dat (i) de andere bij het geschil betrokken staten ook de facultatieve rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof hebben aanvaard, (ii) het geschil is ontstaan na 5 augustus 1921 en (iii) de bij het geschil betrokken staten niet hebben afgesproken het geschil te beslechten met behulp van een andere vreedzame methode van geschillen beslechting.
- (b) Nederland heeft de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof bovendien aanvaard in het kader van verschillende verdragen die een regeling kennen voor de voorlegging van geschillen aan het Internationaal Gerechtshof met betrekking tot de interpretatie of de toepassing van die verdragen. Deze regelingen zijn ook opgenomen in een aantal multilaterale milieuverdragen. Met deze regelingen wordt voorzien in de beslechting voor geschillen over de interpretatie of toepassing van een dergelijk verdrag tussen Nederland en staten die de facultatieve rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof niet hebben willen aanvaarden, maar wel in het kader van een specifiek verdrag. Nederland heeft daartoe strekkende verklaringen afgelegd met betrekking tot de in bijlage 1 opgenomen multilaterale milieuverdragen. De regering zegt toe op korte termijn vergelijkbare verklaringen af te leggen met betrekking tot de in bijlage 2 opgenomen multilaterale milieuverdragen.

- (c) Nederland streeft er tevens naar dat andere staten de facultatieve rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof aanvaarden. In dit verband is Nederland actief in de comités inzake internationaal recht van de Europese Unie en de Raad van Europa. De aanvaarding van de facultatieve rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof is inmiddels een vast punt op de agenda's van deze comités.
- (d) Nederland dringt er tenslotte bij andere staten op aan om geschillen vreedzaam te (laten) beslechten indien die staten Nederland benaderen om steun voor hun standpunt in een geschil. De regering zegt toe dat Nederland zal wijzen op het bestaan van de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof in relevante gevallen. De zin om op het bestaan van deze kamer van het Internationaal Gerechtshof te wijzen kan evenwel alleen van geval tot geval worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geschil, zoals de noodzaak van interpretatie of toepassing van regels die niet behoren het internationaal milieurecht. Bovendien zullen verschillende factoren een rol spelen bij de keuze van de partijen bij het geschil om het geschil al dan niet voor te leggen aan de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof, zoals de samenstelling van de kamer en de vereiste instemming van beide partijen om het geschil voor te leggen aan de Milieukamer in plaats van het voltallige Internationaal Gerechtshof.

De regering is bereid om zelf gebruik te maken van de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof in daarvoor in aanmerking komende gevallen, maar zij wenst te onderstrepen dat het van groter belang is dat een geschil wordt voorgelegd aan een internationaal hof of arbitraal tribunaal dan te insisteren op het gebruik van de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof of zelfs het voltallige Internationaal Gerechtshof. Een recent voorbeeld is het geschil tussen België en Nederland met betrekking tot de IJzeren Rijn. Dit geschil is voorgelegd aan een arbitraal tribunaal. België had hiervoor een voorkeur met het oog op een snelle uitspraak.

De regering hecht er verder aan te benadrukken dat het voor de ontwikkeling van het internationaal milieurecht niet uitmaakt of een geschil wordt voorgelegd aan de Milieukamer van het Internationaal Gerechtshof dan wel aan een ander internationaal hof of arbitraal tribunaal. Dit geldt ook voor het voorleggen van een geschil aan het voltallige Internationaal Gerechtshof met dien verstande dat een uitspraak daarvan meer gezag kan worden toegedicht door het grotere aantal rechters dat in de procedure betrokken is geweest. Het genoemde geschil tussen België en Nederland met betrekking tot de IJzeren Rijn kan overigens ook hier tot voorbeeld strekken. In de uitspraak zijn belangrijke overwegingen opgenomen over het internationaal recht met betrekking tot duurzame ontwikkeling. Deze overwegingen hebben meer bijgedragen aan de ontwikkeling van het internationaal milieurecht dan de uitspraken van het Internationaal Gerechtshof tot op heden, maar dat kan natuurlijk samenhangen met de bijzondere omstandigheden van dit geschil.

### **De bevordering van de naleving van de uitspraken van het Internationaal Gerechtshof in Europees verband**

De naleving van de uitspraken van het Internationaal Gerechtshof staat niet structureel op de agenda van Europese instanties. Dit sluit niet uit dat Europese instanties in specifieke gevallen hieraan wel aandacht besteden. De bemiddeling van Europese instanties bij het voorleggen van het geschil tussen Hongarije en Slowakije over het gebruik van de Donau in de jaren negentig aan het Internationaal Gerechtshof is hiervan een voor-

beeld, maar ons is niet bekend dat deze instanties een actieve rol hebben gespeeld of spelen bij de naleving van de uitspraak in deze zaak.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A van Geel

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot

## BIJLAGE 1

1. 22-03-1985 Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag (Trb. 1988, 145)
2. 25-02-1991 Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1996, 82)
3. 17-03-1992 Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Trb. 1992, 199)
4. 14-10-1994 Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika (Trb. 1997, 34)

## BIJLAGE 2

1. 13-11-1979 Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand
2. 22-03-1989 Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan
3. 09-05-1992 Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering
4. 05-06-1992 Verdrag inzake biologische diversiteit
5. 21-05-1997 Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart
6. 10-09-1998 Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel
7. 25-06-1998 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden
8. 22-05-2001 Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen
9. 03-11-2001 Internationaal Verdrag inzake plantgenetische bronnen voor voedsel en landbouw