

Vergaderjaar 2004–2005

29 579

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake arbitrage betreffende de spoorlijn «IJzeren Rijn»; 's-Gravenhage, 22/23 juli 2003

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2004

Tijdens de plenaire behandeling in op 17 november 2004 in uw Kamer van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake arbitrage betreffende de spoorlijn «IJzeren Rijn» ('s-Gravenhage, 22/23 juli 2003; TK, 2004–2005, 29 579) is verzocht om aanvullende informatie over het regeringsstandpunt inzake het zogenaamde «recht van doortocht van België», zulks naar aanleiding van het gestelde over dit recht in het «Memorandum inzake de IJzeren Rijn» van 22 mei 2002 van Van den Biesen Advocaten in coproductie met de Franse volkenrechtsgeleerde prof. Alain Pellet. Onderdeel A van deze brief bevat een uiteenzetting hierover.

In onderdeel B van deze brief wordt ingegaan op het verzoek van de leden van uw Kamer om nadere informatie over de relatie tussen de bevoegdheid van de Nederlandse rechter en een uitspraak van een internationale rechterlijke instantie.

A. Het «Memorandum inzake de IJzeren Rijn» van Van den Biesen/Pellet

Onderstaand nader commentaar over het Memorandum inzake de IJzeren Rijn van Van den Biesen Advocaten in coproductie met prof. Alain Pellet (hierna: het Memorandum) beperkt zich tot het hoofdstuk over het volkenrecht (hoofdstuk III) waaraan prof. Pellet, blijkens de Verantwoording in het Memorandum, uitdrukkelijk zijn naam verbindt. De vragen van de leden van de Tweede Kamer richten zich immers op zijn standpunten.

De inhoud van de (ongedateerde) fax van de heer Van den Biesen aan de vaste Commissies voor Verkeer en Waterstaat en de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, wordt eveneens hierbij betrokken. In deze fax wordt commentaar geleverd op de stellingname van de regering inzake het Memorandum, zoals weergegeven in de Nota naar aanleiding van het Verslag van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat (TK, 2004–2005, 29 579, nr. 9).

In de bedoelde fax wordt de achtergrond van prof. Pellet beschreven. Het is geenszins de bedoeling van de regering om af te doen aan de grote verdiensten van prof. Pellet. Dit betekent echter niet dat de argumentatie van de vooraanstaande volkenrechtsgeleerde, die prof. Pellet zonder enige twijfel is, niet op zijn inhoudelijke merites zou mogen worden beoordeeld. Uit de fax blijkt, dat prof. Pellet vaak door één van de partijen bij een geschil voor het Internationaal Gerechtshof wordt ingeschakeld. Prof. Pellet verdedigt dan – zoals overigens ook andere gerenommeerde volkenrechtsgeleerden dit wel doen – vanuit zijn wetenschappelijk kennis, maar niettemin in zijn kwaliteit van raadsman, het standpunt van deze partij. De opdracht tot het opstellen van het Memorandum werd verstrekt door het Samenwerkingsverband IJzeren Rijn, waaraan het Gewest Midden-Limburg, de Stichting Milieufederatie Limburg, de gemeenten Roerdalen, Roermond en Weert en de Kamer van Koophandel Limburg-Noord deelnemen.

Waar in deze brief citaten uit teksten in de Franse taal worden gebruikt, zijn deze door een beëdigd vertaler vertaald. De cursivering in citaten is toegevoegd om bepaalde passages te benadrukken.

De verdragen van 19 april 1839 en de Belgische neutraliteit

Op 19 april 1839 kwamen vier afzonderlijke verdragen tot stand, namelijk twee zogenaamde Waarborgverdragen tussen respectievelijk Nederland en België enerzijds en de vijf grote mogendheden van die tijd anderzijds, een bilateraal verdrag tussen Nederland en België (het Scheidingsverdrag), en een Akte van Toetreding van de Duitse Confederatie (zie paragraaf 42 van het Memorandum). De genoemde Akte blijft hierna, evenals in het Memorandum, buiten beschouwing.

De relatie tussen de Waarborgverdragen en het Scheidingsverdrag verdient echter enige aandacht. De grote mogendheden van die tijd (Groot-Brittannië, Frankrijk, Pruisen, Rusland en Oostenrijk/Hongarije) hadden bij het sluiten van de Waarborgverdragen tot doel het politieke en militaire evenwicht in het Europa van die tijd te bewaren. Zij garandeerden daarom in het Waarborgverdrag met België, vooral ten opzichte van elkaar, de neutraliteit van België, dat diende te fungeren als buffer voor Franse expansiepogingen. Het tweede, even belangrijke doel van de Waarborgverdragen was de uitvoering van het Scheidingsverdrag in de onderlinge relatie tussen Nederland en België te garanderen. Hoewel deze garantie onder meer de in artikel VII van het Scheidingsverdrag neergelegde Nederlandse verplichting om de Belgische neutraliteit te respecteren betrof, vormde de Belgische neutraliteit ten opzichte van Nederland niet het doel van het Scheidingsverdrag. Dit doel was om, in de bilaterale bepalingen die het overgrote deel van het Scheidingsverdrag uitmaken, de scheiding tussen Nederland en België te regelen, waarbij het onder meer ging om de verdeling van het grondgebied, de vaststelling van de grens en de verdeling van de schuldenlast van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.

De regering is van mening dat het essentiële onderscheid tussen de doelstellingen van de Waarborgverdragen en het Scheidingsverdrag in het Memorandum onderbelicht blijft. Zij is het eens met de opstellers van het Memorandum, dat de *Waarborgverdragen* hun gelding hebben verloren en dat de beëindiging van de neutraliteit van België één van de gronden daarvoor vormt. De Waarborgverdragen spelen dan ook inderdaad (zie paragrafen 52 en 53 Memorandum) geen rol in de onderhavige zaak. De regering deelt echter ten aanzien van het *Scheidingsverdrag* niet de stellingname in paragraaf 53 van het Memorandum, dat «het Scheidingsverdrag geëindigd is, omdat het onderwerp en de doelstelling van het Verdrag (en daarmee het onderwerp van de waarborgverdragen), zijnde de neutraliteit van België, niet meer bestaan. ... Een verdrag, zoals het

Scheidingsverdrag, dat deze neutraliteit beoogt vast te leggen en verdragen die deze neutraliteit garanderen, hebben alleen al om die reden alle praktisch en juridische betekenis verloren». De fax van de heer Van den Biesen gaat niet meer in op deze in het Memorandum genoemde grond voor de beëindiging van het Scheidingsverdrag.

Artikel XII Scheidingsverdrag

In paragraaf 54 van het Memorandum Van den Biesen/Pellet vragen de opstellers zich af, of het in artikel XII Scheidingsverdrag neergelegde recht een erfdienstbaarheid (servituut) is. Ook de fax van de heer Van den Biesen gaat hierop uitvoerig in. De regering deelt de mening van de opstellers van het Memorandum, dat het bestaan van erfdienstbaarheden in het internationale recht zeer omstrede is en dat de betekenis daarvan onduidelijk is (paragraaf 55). Zij is dan ook geenszins van mening, dat het recht van artikel XII Scheidingsverdrag een erfdienstbaarheid omvat.

België verkreeg het recht op een (spoor)weg of kanaal (aanvankelijk door het kanton Sittard) omdat – zeer tegen de zin van België – Limburg deels aan Nederland werd toebedeeld. Mede tegen deze achtergrond is de regering van mening dat het in artikel XII Scheidingsverdrag neergelegde en in het IJzeren Rijn Verdrag gewijzigde recht van doortocht gelding heeft, omdat het Scheidingsverdrag niet is (of eenzijdig kan worden) opgezegd en omdat het tracé van de in 1879 op grond van het IJzeren Rijn Verdrag aangelegde spoorlijn feitelijk en juridisch nog bestaat. Toen België in 1998 om reactivering van de spoorlijn verzocht, is dit verzoek ingewilligd, echter op de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze reactivering plaats zou vinden met inachtneming van de aan de Nederlandse territoriale soevereiniteit verbonden exclusieve regelgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. In deze zin kan dan ook zeker worden ingestemd met de opstellers van het Memorandum, dat «het terzake aan België verleende recht op geen enkele wijze afbreuk doet aan de exclusieve Nederlandse aanspraken op soevereiniteit over het desbetreffende gebied» (paragraaf 56 Memorandum).

De Verklaring bij het IJzeren Rijn Verdrag

Bij de ratificatie van het IJzeren Rijn Verdrag hebben Nederland en België een Verklaring uitgewisseld, die wijst op «verklaringen door beide regeringen aan de Wetgevende Kamers gedaan» en die stelt dat «de vergunning tot daarstelling van een spoorweg van Antwerpen naar Gladbach door het hertogdom Limburg, gaande langs Roermond zoals die bedongen is bij het tractaat van 13 januarij 1873, de volledige en algeheel uitvoering daarstelt van art. 12 van het tractaat van 19 april 1839». De regering geeft toe, dat de formulering van deze Verklaring enigszins ongelukkig is, maar vraagt de aandacht voor de verwijzing daarin naar de verklaringen van de regeringen in de respectievelijke parlementen en voor de volgende, cruciale uitspraak van de Commissie van Rapporteurs inzake de behandeling van het IJzeren Rijn Verdrag in de Tweede Kamer van de Staten-Generaal in 1873: «Middels dit art. 12 ging Nederland, in vage bewoordingen, de verplichting aan in te stemmen met het tot stand brengen van deze lijn door het kanton Sittard. Uit het huidige verdrag volgt geenszins dat *de ene lijn de andere moet vervangen*, en men zou derhalve naderhand, ogenschijnlijk met enige reden, kunnen stellen dat Nederland *in dit opzicht* nog een niet nagekomen verplichting heeft te vervullen ten opzichte van de ondertekenaars van het Verdrag van 1839.». Bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer vroeg de afgevaardigde Heemskerk voorts: «Kan nu nog van België eene wederkerige verklaring verkregen worden, dat *deze spoorweg in de plaats treedt van dien, bij art. 12 van de annexe bij het tractaat van 1839 bedoeld?*». De regering stelde

destijds een verklaring bij het IJzeren Rijn Verdrag eigenlijk onnodig te vinden, omdat uit de onderhandelingen en uit de stukken betreffende de parlementaire behandeling in België was gebleken dat terzake geen onduidelijkheid bestond. Zij citeert: «In feite verzocht de Belgische regering niet om een nieuw recht, maar om een *gewijzigde toepassing* van het uit het Verdrag van 1839 voortvloeiende recht». Dit citaat – uit de Belgische parlementaire behandeling – staat ook in het Memorandum (paragraaf 69). Ook de volgende uitspraak van de Belgische minister destijds is relevant: «... ook mag men niet zeggen dat er, vanwege de aanneming van *de wijziging*, voor Nederland ingevolge artikel 12 nog enige verplichting zou bestaan tot het voorzien in, bijvoorbeeld, *doortocht voor een andere weg*.» (paragraaf 71 Memorandum).

De regering is van mening dat met de betreffende Verklaring werd beoogd zeker te stellen dat België niet nog, naast het tracé Budel–Weert–Roermond, een weg of kanaal door het kanton Sittard kon claimen en dat de Verklaring niet betekent, dat artikel XII beëindigd is.

De verhouding tussen het nationale recht en het recht van doortocht

Het Memorandum beschrijft dat de grond en andere onroerende goederen van de IJzeren Rijn vanaf 1897 in Nederlandse eigendom waren en dat een Nederlandse spoorwegmaatschappij, op basis van een door de staat verleende vergunning, de IJzeren Rijn exploiteerde en onderhield. Daaraan wordt de conclusie verbonden, dat de status en het gebruik van het IJzeren Rijn tracé op geen enkele wijze verschillen van de status en het gebruik van enig ander internationaal tracé dat het Nederlandse grondgebied doorkruist (paragraaf 85 Memorandum).

Er bestaat geen twijfel over, dat vanaf het gereedkomen van de IJzeren Rijn in 1879, het Nederlandse recht van toepassing is geweest op deze spoorlijn en dat het Nederlandse recht de eigendom en exploitatie van de spoorlijn, ook al waren deze in Belgische handen, heeft beheerst. Na 1897 trad geen wijziging op in deze situatie. De op het nationale civiele recht gebaseerde eigendom en de nationale vergunningverlening tot exploitatie kunnen, ingevolge het internationale recht, geen afbreuk doen aan een recht dat in verdragen is neergelegd.

De regering kan de opvatting, dat de status en het gebruik van de IJzeren Rijn niet verschillen van andere internationale spoorlijnen in Nederland dan ook slechts delen in zoverre, dat het Nederlandse recht op de IJzeren Rijn gelijkelijk van toepassing is als op andere spoorwegen, maar deelt niet de mening, voor zover dit wordt bedoeld in het Memorandum, dat de door het binnenlandse civiele recht beheerste eigendom en exploitatie afbreuk kunnen doen aan het recht van doortocht van artikel XII Scheidingsverdrag, zoals gewijzigd in het IJzeren Rijn Verdrag.

B. De relatie tussen de bevoegdheid van de Nederlandse rechter en een uitspraak van een internationale rechterlijke instantie

Aan een judiciële of arbitrale beslissing van een internationale rechterlijke instantie dient door de staten die partij zijn in het geding gevolg te worden gegeven. Voor de rechterlijke macht van die staten betekent dit, dat geen uitspraak mag worden gedaan die in strijd is met de betreffende judiciële of arbitrale beslissing.

De mate waarin de Nederlandse rechter zich in de IJzeren Rijn-zaak na de beslissing in arbitrage kan uitspreken wordt derhalve door de inhoud en strekking van deze beslissing bepaald. De regering heeft in de onderhavige arbitragezaak het standpunt ingenomen, dat de Nederlandse territoriale soevereiniteit ten volle geldt voor de reactivering van de IJzeren Rijn.

Aan deze soevereiniteit zijn de uitoefening van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht onlosmakelijk verbonden. In dit kader is voorts belangrijk, dat de regering er de aandacht van het Arbitraal Tribunaal voor heeft gevraagd dat het, tegen de achtergrond van het feit dat in elk geval het Belgische recht niet geldt op Nederlands grondgebied, ondenkbaar is, dat *geen enkel* nationaal rechtssysteem op de reactivering van de IJzeren Rijn van toepassing zou zijn. Tot slot zij herhaald dat de regering de uitspraak in arbitrage met voldoende vertrouwen tegemoet ziet.

In het vertrouwen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben teken ik,

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs