

29 886

Scheldeverdrag; Gent, 3 december 2002

Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 april 2004 en het nader rapport d.d. 8 november 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2004, no. 04.000718, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Scheldeverdrag; Gent, 3 december 2002 (Trb. 2003, 76), met toelichtende nota.

Het Scheldeverdrag schept een kader voor internationale samenwerking ten behoeve van de integrale bescherming en het duurzaam gebruik van het stroomgebied van de Schelde. Tevens strekt dit verdrag tot uitvoering van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327), hierna Kaderrichtlijn Water. Deze richtlijn verplicht tot internationale coördinatie om een stroomgebiedbeheersplan op te stellen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het Verdrag, maar plaatst enkele opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Plaatsvervangend Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2004, no. 04.000718, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 april 2004, nr. W09.04 0081/V, bied ik U hierbij aan.

1. In artikel 1 van het Scheldeverdrag worden enkele begripsbepalingen uitgewerkt, waaronder «stroomgebied van de Schelde» (onderdeel c). Hieruit volgt dat als deel van het stroomgebied van de Schelde wordt beschouwd het gebied van waar al het over het oppervlak lopende water via de zijrivieren van de Schelde en de Schelde zelf op de Noordzee afwatert. De Schelde omvat haar bron tot aan haar monding in de zee, daarbij inbegrepen de Zeeschelde en de Westerschelde (artikel 1, onderdeel b).

Op grond van artikel 2 worden de kanalen van het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde, die het stroomgebied van de Schelde verbinden met de Noordzee, beschouwd als deel uitmakend van het stroomgebied van de Schelde.

De Raad adviseert aan te geven of de nadere omschrijving van stroomgebied van de Schelde in artikel 2 een verruiming van de definitie van stroomgebied

in artikel 1 en/of een verruiming ten opzichte van het in te trekken verdrag betekent, en zo ja aan te geven wat hiervan de gevolgen zijn.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichtende nota aangevuld.

2. Artikel 5, vierde lid, van het Scheldeverdrag regelt de besluitvorming. Volgens de toelichtende nota vindt de besluitvorming van de Commissie plaats in aanwezigheid van alle delegaties van de partijen. Uit de tekst van het Scheldeverdrag blijkt dit naar het oordeel van de Raad echter niet, omdat expliciet is gesteld dat alleen het Huishoudelijk en Financieel Reglement en de begroting worden aangenomen in aanwezigheid van alle delegaties. Hieruit volgt niet dat bijvoorbeeld het aannemen van adviezen of aanbevelingen ook in aanwezigheid van alle delegaties dient te geschieden.

De Raad adviseert de toelichtende nota op dit punt te verduidelijken.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichtende nota verduidelijkt.

3. Bij artikel 8 van het Scheldeverdrag (geschillenbeslechting) heeft het Koninkrijk der Nederlanden een verklaring afgelegd waarin wordt gesteld dat deze bepaling geen belemmering vormt voor de partijen om een geschil over de uitlegging of toepassing van het onderhavige verdrag voor te leggen aan een internationaalrechterlijke instantie. Deze interpretatieve verklaring behoeft naar het oordeel van de Raad nadere toelichting. Indien met de voorgestelde verklaring niet beoogd wordt de verdragsverplichtingen op grond van artikel 8 te beperken of uit te breiden, is het doel van deze verklaring niet duidelijk, omdat niet is aangegeven in hoeverre de Nederlandse verklaring overeenkomt met hetgeen de andere verdragsluitende partijen met de geschillenbeslechting voor ogen hebben.

Indien evenwel de verklaring zo moet worden gelezen dat die artikel 8 beoogt te beperken of uit te breiden, betreft het een voorbehoud in de zin van artikel 2, eerste lid, onder d, van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht¹.

Daarvoor is irrelevant onder welke bewoordingen of benaming de verklaring is afgelegd. Indien dit het geval is, moet het voorbehoud worden goedgekeurd. Gezien het voorgaande adviseert de Raad in de toelichtende nota in te gaan op de betekenis van de interpretatieve verklaring bij artikel 8.

3. Het doel van de verklaring, die het Koninkrijk bij artikel 8 van het verdrag heeft afgelegd, is om duidelijk te maken dat dit artikel niet limitatief moet worden uitgelegd en geen afbreuk doet aan bestaande en toekomstige rechten van een Verdragsluitende Partij om geschillen over de uitleg of de toepassing van het verdrag te beslechten. De verklaring beoogt dus niet om de verdragsverplichtingen op grond van artikel 8 te beperken of uit te breiden (en is geen voorbehoud), maar is uitsluitend bedoeld om te wijzen op bestaande en toekomstige rechten van een Verdragsluitende Partij om een geschil éézijdig voor te leggen aan een internationaalrechterlijke instantie. Een voorbeeld is het Internationaal Gerechtshof indien de bij het geschil betrokken Verdragsluitende Partijen de facultatieve rechtsmacht van dat Hof hebben aanvaard. Aangezien geen van de andere Verdragsluitende Partijen bezwaar heeft gemaakt tegen de door Nederland bij de ondertekening van het verdrag afgelegde verklaring, mag worden aangenomen dat de andere Verdragsluitende Partijen met deze uitleg instemmen. De toelichtende nota is op dit punt verduidelijkt.

4. Artikel 8 van het Scheldeverdrag bevat, volgens de toelichting bij dit artikel, een standaard geschillenbeslechtsregeling. Volgens de toelichtende nota is de reden voor deze regeling dat het verdrag geen directe resultaatsverplichtingen oplegt, waardoor er waarschijnlijk weinig geschillen zullen ontstaan tussen de partijen.

Het verdrag is gesloten in het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. De geschillenbeslechtsregeling kan echter niet de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ) uitsluiten. Voorts ziet de Commissie van de Europese Gemeenschappen toe op de naleving van de Kaderrichtlijn Water en kan ingevolge artikel 12 van deze richtlijn op verzoek van een lidstaat adviserend optreden.

¹ Trb. 1972, 51.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 239 EG-Verdrag een arbitragegeschil bij het HvJ aanhangig te maken. Een dergelijke arbitrage moet betrekking hebben op materie die verband houdt met het EG-Verdrag. Aangezien het Scheldeverdrag gebaseerd is op verplichtingen uit de Kader-richtlijn Water, valt de materie onder het EG-Verdrag. Niet duidelijk is of de regering deze mogelijkheid heeft overwogen. De Raad adviseert in de toelichtende nota in te gaan op de verhouding tussen de geschillenbeslechtsingsregeling en de bevoegdheden van het HvJ en de Commissie.

4. Ik ben het met de raad eens dat de geschillenbeslechtsingsregeling van artikel 8 van het verdrag niet de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) kan uitsluiten. Ik ben van mening dat deze regeling dat ook niet doet. Met betrekking tot het voorleggen van een geschil over de uitleg of toepassing van het verdrag aan het HvJEG krachtens een compromis merk ik op dat de tekst van artikel 8 dit uitdrukkelijk toelaat indien de Verdragsluitende Partijen dit aanvaardbaar achten. Met betrekking tot het voorleggen van een geschil aan het HvJEG door één van de bij het geschil betrokken Verdragsluitende Partijen of de Commissie van de Europese Gemeenschappen merk ik op dat dit weliswaar mogelijk is, maar alleen indien een geschil betrekking heeft op de naleving van communautaire verplichtingen. De toelichtende nota is op dit punt aangevuld. Het kan zelfs niet worden uitgesloten dat het HvJEG exclusieve rechtsmacht heeft of zal hebben met betrekking tot het verdrag of onderdelen daarvan, hetgeen gevolgen kan hebben voor de uitoefening van rechtsmacht door andere internationaalrechterlijke instanties. Ik verwijs hiervoor naar hetgeen daarover is overwogen door het arbitraal tribunaal in de MOX Plant Case (zie paragrafen 14–28 Order No. 3 van 24 juni 2003 van het Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and Article 1 of Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the Dispute Concerning the MOX Plant, International Movement of Radioactive Materials, and the Protection of the Marine Environment of the Irish Sea, the MOX Plant Case, Ireland v. United Kingdom). Hierop behoeft niet nader in te worden gegaan in de toelichtende nota, omdat duidelijkheid daarover alleen verkregen kan worden in communautair verband. Het is niet realistisch te verwachten dat dergelijke duidelijkheid zou worden verkregen, althans niet binnen een redelijke termijn. Tenslotte zou deze duidelijkheid betrekkelijk zijn, omdat de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Gemeenschap met de tijd kan veranderen.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag 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 de Minister van Verkeer en Waterstaat, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag 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,
B. R. Bot*