

Vergaderjaar 1987–1988

20 262

**Memorandum van Overeenstemming tussen de regeringen van Nederland, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk betreffende de Europese Transsone Windtunnel, met bijlage en aanhangsels; 2 juli, 8 juli, 8 augustus en 12 september 1985**

B

**ADVIES RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 januari 1987

Bij kabinetsmissive van 1 augustus 1986, nr. 13, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de goedkeuring van het op 12 september 1985 te Parijs tot stand gekomen Memorandum van Overeenstemming tussen de regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende de fase van het definitieve ontwerp van de voorgestelde Europese Transsone Windtunnel, met bijlage (Trb. 1986, 11) en toelichtende nota.

1. Het verdrag bestaat uit een Memorandum van Overeenstemming betreffende de fase van het definitieve ontwerp van de voorgestelde Europese Transsone Windtunnel en een van dit memorandum deel uitmakende bijlage bevattende de grondbeginselen voor fase 3: de bouw en de exploitatie van de windtunnel. Blijkens punt 2 van het memorandum kunnen deze grondbeginselen gewijzigd worden bij een eenparig genomen besluit van de regeringen. Blijkens punt 45 kan ook het memorandum zelf bij een met eenparigheid van stemmen genomen

**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 augustus 1987

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 1 augustus 1986, no. 13, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 januari 1987, W09.87.0387, moge ik U hierbij aanbieden.

Ter zake van de inhoud van dit advies heb ik de eer mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken het volgende naar voren te brengen.

1. Wij volgen gaarne het oordeel van de raad dat een samenwerkingsvorm als voorzien in het memorandum kan worden begrepen onder het begrip volkenrechtelijke organisatie als bedoeld in artikel 92 van de Grondwet waardoor ook op de besluiten bedoeld in de punten 2 en 45 van het memorandum artikel 92 van de Grondwet van toepassing is en aldus de goedkeuring van de Staten-Generaal niet vereist zal zijn voor wijzigingen die krachtens genoemde punten tot stand worden gebracht. De toelichtende nota is ter zake aanpast.

besluit van de regering worden gewijzigd.

In de toelichtende nota merken de bewindslieden op, dat zij van oordeel zijn dat voor vorenvermelde eenparig genomen besluiten geen goedkeuring van de Staten-Generaal nodig zal zijn omdat op deze besluiten artikel 92 van de Grondwet analoog van toepassing is. Weliswaar – zo schrijven zij – vormen de gezamenlijk optredende regeringen geen volkenrechtelijke organisatie in de strikte zin des woords, maar wel kunnen zij worden aangemerkt als een speciaal soort volkenrechtelijk orgaan met (beperkte) bevoegdheid tot wetgeving. De bewindslieden zijn van oordeel, dat, indien deze constructie niet gevolgd zou kunnen worden, bij eventuele wijzigingen een moeilijke situatie zou kunnen ontstaan, omdat de Nederlandse instemming steeds slechts op termijn gegeven zou kunnen worden, ook als het om wijzigingen van niet-principiële aard zou kunnen gaan.

De Raad van State erkent, dat bij een verdrag als hier aan de orde, waarbij een aantal Staten overeenkomt gezamenlijk een werk tot stand te brengen en daartoe onder meer een stuurgroep in het leven roepen, een meer gestructureerde samenwerking ontstaat dan bij een verdrag waarbij slechts het eigen beleid van de daarbij betrokken Staten aan bepaalde regelingen wordt gebonden.

De in de nota van toelichting gevolgde gedachtengang, dat in een dergelijk geval de samenwerkende regeringen beschouwd kunnen worden als een speciaal soort volkenrechtelijk orgaan met (beperkte) wetgevende bevoegdheid, waarop, hoewel er in strikte zin geen sprake is van een volkenrechtelijke organisatie, artikel 92 van de Grondwet analoog kan worden toegepast acht de raad in casu minder aangewezen.

Het college meent in dit verband een andere benadering te moeten aanbevelen. Namelijk de redenering dat een samenwerkingsvorm als voorzien in het huidige verdrag kan worden begrepen onder het begrip volkenrechtelijke organisatie als bedoeld in artikel 92 van de Grondwet. Het desbetreffende artikel is dientengevolge ook van toepassing ten aanzien van de besluiten van de desbetreffende organisatie. Men kan er hierbij op wijzen, dat het hier om besluiten gaat genomen op grond van verdragsbepalingen waarin aan

Aan het slot van punt 1 van zijn advies wijst de raad op de parallel die hij ziet tussen de onderhavige besluiten en de verklaringen met betrekking tot niet-verplichte werkzaamheden in het kader van het Europees Ruimte-Agentschap.

Wij zien die parallel echter niet. Ter zake moge het volgende dienen. De besluiten die krachtens de artikelen 2 en 45 van het memorandum tot stand komen, zijn zonder meer verbindend voor de betrokken landen. Deze besluiten behoeven na hun totstandkoming niet nog nader aanvaarding door de lid-staten alvorens voor de lid-staten verbindend te worden. Deze besluiten ontlenen hun bindende kracht dus rechtstreeks aan het verdrag.

De besluiten van de Raad van het Europees Ruimte-Agentschap ter zake van de niet-verplichte werkzaamheden brengen geen juridische gebondenheid voor de lid-staten met zich mee. Zij brengen alleen tot uiting dat het agentschap ermee akkoord gaat dat een bepaald niet-verplicht programma onder zijn aegis zal worden geëntameerd. Het staat de lid-staten van het Ruimte-Agentschap, ondanks de veronderstelde deelneming van allen, uiteindelijk geheel vrij om al dan niet mee te doen aan concrete niet-verplichte werkzaamheden en daartoe de desbetreffende verklaringen, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden vastgelegd, al dan niet te aanvaarden. Deze verklaringen ontlenen hun bindende kracht dus niet aan het verdrag, maar aan de wilsovereenstemming tussen de deelnemende staten, zie ook kamerstukken II, 1981/82, 17 306, B en C.

de regeringen gezamenlijk opgedragen wordt bepaalde rechtshandelingen te verrichten, die onverbreekelijk verbonden zijn met de door het verdrag beoogde samenwerking. De raad merkt in dit verband op, dat het hem getroffen heeft, dat de regering in dit geval tot de conclusie komt dat de in de punten 2 en 45 van het memorandum bedoelde besluiten hun bindende kracht ontleen aan de internationale overeenkomst en niet aan wilsovereenstemming tussen de regeringen, terwijl zij het betoog van de raad ter zake van de goedkeuring van een aantal in het kader van het Europese Ruimte-Agentschap tot stand gekomen besluiten, dat in een zelfde richting ging, afwees (zie het advies van de raad van 5 oktober 1981, nr. 81.09.23/5).

2. Uit punt 46 van het memorandum blijkt, dat het niet langer dan drie jaar van kracht zal zijn. De raad vraagt zich af of het geheel buiten twiifel is, dat de stuurgroep zich binnen die drie jaar van haar taak gekweten zal hebben, zodat fase 2.2 zal overgaan in fase 3. In de toelichtende nota waren hierover nadere mededelingen te doen.

3. Uit het verdrag blijkt, dat er naast een stuurgroep een projectgroep zal zijn, waarvan de leden worden geworven en aangesteld overeenkomstig door de stuurgroep goedgekeurde procedures (punten 19 en 20). Niet echter blijkt wie de werkgever van de leden van de projectgroep zal zijn. Een gelijke onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de vraag wie de contractspartner is van de ingenieurbureaus met wie contracten worden afgesloten (punt 15). Weliswaar blijkt uit punt 25 dat de kosten van een en ander zullen worden gedragen door het Gemeenschappelijk Fonds, doch hiermee is vorenvermelde onduidelijkheid niet opgelost.

Hierop ware in de toelichtende nota nader in te gaan.

#### 4. Financiële bijdrage.

In de toelichtende nota (bladzijde 8, eerste alinea) wordt een verdeling van de Nederlandse bijdrage aan het project (fase 2.2) over de begrotingsjaren 1985, 1986 en 1987 gegeven. Optelling van deze bedragen resulteert evenwel in een totaalbedrag van 3,3 miljoen gulden. Naar het de raad voorkomt, lijkt het bedrag ad f 1 470 000 voor 1985 gewijzigd te moeten worden in f 470 000 daar de

2. De maximumlooptijd van drie jaar is voldoende ruim genomen om de overgang van fase 2.2 naar fase 3 te realiseren. Hierbij dient te worden bedacht dat een aantal belangrijke principebeslissingen (plaats van vestiging, kostenverdeling) reeds zijn genomen en vastgelegd in de van het memorandum deel uitmakende bijlage.

3. De leden van de projectgroep – met uitzondering van de project-directeur – blijven in dienst van hun oorspronkelijke werkgevers en worden door hen gedetacheerd bij de Europese Transsone Windtunnel (ETW). Dit blijkt ook uit punt 26 onder 1 («their employers»).

De werkgevers kunnen voor hun gedetacheerde werknemers slechts de buitenlandse vergoeding in rekening brengen bij de ETW. Uitsluitend ten aanzien van de project-directeur is in punt 26 onder d bepaald dat de «cost of employment» volledig ten laste van het project komen.

In punt 8 staat aangegeven dat het agentschap de contractspartner van de ingenieurbureaus is.

4. Terecht maakt de raad de opmerking dat de bijdrage voor 1985 in gevolge de punten 22 en 23 van de memorandum overeen te komen met 7% van 6 miljoen Duitse marken (f 470 000).

bijdrage voor 1985 ingevolge de punten 22 en 23 van het memorandum overeen dient te komen met 7% van 6 miljoen Duitse Marken.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Memorandum van Overeenstemming 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,  
W. Scholten

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken verzoeken goed te vinden dat de Minister van Buitenlandse Zaken gevolg geeft aan zijn voornemen de tekst van het Memorandum van Overeenstemming vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
N. Smit-Kroes