

22 982

Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, met bijlagen: Helsinki, 17 maart 1992

A

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 augustus 1992

's-Gravenhage, 22 oktober 1992

Bij Kabinetsmissive van 24 april 1992, no. 92.003671, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ECE Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende wateren en internationale meren; Helsinki, 17 maart 1992, met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 april 1992, nr. 92.003671, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 augustus 1992, nr. WO9.92.0169, bied ik U hierbij aan.

1. Het verdrag, zo merkt de Raad van State op, bevat vier bijlagen, die op grond van artikel 20 van het verdrag een integrerend onderdeel van het verdrag vormen. In de toelichting op artikel 20 wordt gesteld dat de bijlagen zijn opgesteld ter uitvoering van het verdrag zelf, en dat op grond van additioneel artikel XXI van de Grondwet, in verbinding met artikel 62, eerste lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972, wijzigingen in deze bijlagen derhalve geen goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.

Naar de mening van de Raad van State duidt de bepaling in artikel 20 dat de bijlagen een integrerend onderdeel van het verdrag vormen er evenwel juist niet op, dat hier sprake is van uitvoeringsovereenkomsten. Nu de bijlagen evenzeer tot het verdrag behoren als de bepalingen daarvan zelf, komt wijziging van de bijlagen neer op wijziging van (een

1. De Raad van State is van mening dat een wijziging van de bijlagen bij het onderhavige Verdrag niet beschouwd kan worden als een uitvoeringsovereenkomst in de zin van de Grondwet en brengt daarbij twee argumenten naar voren. Als eerste het feit dat de vier bijlagen een integrerend onderdeel van het Verdrag vormen. De regering heeft reeds eerder te kennen gegeven een dergelijk standpunt niet te delen; zie onder andere: Kamerstukken II, 1983/84, 18 298 (R 1251), A-C, blz. 6, inzake de goedkeuring van de op 2 december 1972 te Genève tot stand gekomen Internationale Overeenkomst voor veilige containers (CSC), met bijlagen (Trb. 1984, 24). Daar is uitgebreid ingegaan op deze materie en is uiteengezet, dat als bijlagen een integrerend onderdeel van een Verdrag vormen, maar zij in feite uitvoeringsmaterie behelzen, op

integreerend onderdeel van) het verdrag en behoeft deze derhalve evenzeer de goedkeuring van de Staten-Generaal. Nog los van het feit dat de bijlagen een integrerend onderdeel van het verdrag vormen, wijst de Raad erop dat, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 60 tot en met 62 van de Grondwet naar de tekst van 1972, artikel 62, eerste lid, onderdeel b, eng dient te worden geïnterpreteerd. Dit brengt mee dat voor de kwalificatie als uitvoeringsovereenkomst vereist is, dat in een specifieke bepaling van de overeenkomst waaraan uitvoering wordt gegeven de grondslag daarvoor wordt gegeven. Daarbij moet niet alleen worden voorzien in het sluiten van uitvoeringsovereenkomsten, maar moet ook een zekere omschrijving worden gegeven van het onderwerp dat daarbij nader moet of kan worden geregeld. Nu ten aanzien van de bijlagen bij het onderhavige verdrag aan dit vereiste van gespecificeerdheid niet is voldaan, is de Raad ook om die reden van mening dat een wijziging van de bijlagen niet beschouwd kan worden als een uitvoeringsovereenkomst in de zin van de Grondwet en derhalve ook niet als een uitvoeringsovereenkomst in de zin van artikel 6, onderdeel b, van het voorstel voor de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375), nrs. 1-3). De toelichting ware dan ook op dit punt aan te passen.

2. Artikel 22 heeft betrekking op de beslechting van eventuele geschillen tussen verdragspartijen over de uitleg en toepassing van het verdrag. Een partij bij het verdrag kan, op grond van artikel 22, tweede lid, verklaren dat zij voor de beslechting van geschillen één van de volgende methoden van geschillenbeslechting als bindend aanvaardt te weten voorlegging van het geschil aan het Internationaal Gerechtshof, of arbitrage overeenkomstig de procedure neergelegd in Bijlage IV, dan wel beide methoden.

In de toelichting op artikel 22 wordt gesteld dat, ter gelegenheid van de ondertekening van het verdrag, door het Koninkrijk een

verdragen betreffende de wijziging in die bijlagen wel degelijk het bepaalde in artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972 van toepassing is. Het parlement heeft dit standpunt, dat ook in andere gevallen is uitgedragen, aanvaard.

Daarnaast stelt de Raad dat aan het vereiste van gespecificeerdheid met betrekking tot de uitvoering niet is voldaan. Zoals uiteengezet in het Nader Rapport bij het voorstel van Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen (Kamerstukken II, 1988/89, 21 214 (R 1375, B, blz. 7) is de regering van mening dat een specifieke bepaling terzake in het moederverdrag niet noodzakelijk is, doch dat volstaan kan worden met een duidelijke basis in het moederverdrag waaruit blijkt dat er sprake zal kunnen zijn van uitvoeringsverdragen en wat daarbij nader geregeld kan worden. Hieraan is in casu voldaan: het onderhavige Verdrag bevat een aantal begrippen die voor een juiste toepassing een nadere technische, dan wel procedurele, uitwerking behoeven. Zij zijn neergelegd in artikel 1, zevende lid, artikel 3, eerste lid, onder g, artikel 3, derde lid en artikel 22, tweede lid, van het Verdrag. Deze bepalingen bevatten verwijzingen naar de bijlagen bij het Verdrag waarin bedoelde uitwerking gegeven wordt. Het parlement weet door goedkeuring van het onderhavige Verdrag voldoende nauwkeurig wat te zijner tijd, in geval van wijzigingen van de bijlagen, onder de noemer van uitvoering kan worden gebracht.

In 's Raads advies is derhalve geen aanleiding gevonden om de toelichtende nota op dit punt te wijzigen.

2. Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven. In de toelichting op artikel 22 van het Verdrag is nader aangegeven wat de inhoud is van de verklaring inzake *geschillenbeslechting die Nederland heeft afgegeven ten tijde van de ondertekening van het Verdrag*.

daartoe strekkende verklaring wordt afgelegd. Aan te geven ware welk van de drie mogelijkheden die artikel 22 biedt zal worden gekozen. De gemaakte keuze ware voorts van een toelichting te voorzien.

Voorts ware te bezien of, in de toelichting op artikel 22, de woorden «wordt...afgelegd» moeten worden gewijzigd in: is... afgelegd.

3. In de toelichtende nota komt naar de mening van de Raad onvoldoende naar voren welke betekenis dit verdrag zal hebben voor het tegengaan van vervuiling van grensoverschrijdende wateren in Europa. Die betekenis kan gelegen zijn in het feit dat nu voor het eerst een regeling terzake is tot stand gekomen die zich mede uitstrekt tot Oosteuropese staten. Of dit inderdaad zo is hangt af van het aantal staten dat partij zal worden bij het verdrag. Anderzijds is de vraag van belang of het beschermingsniveau van grensoverschrijdende wateren in Westeuropese staten op dit moment al hoger ligt dan het niveau dat in dit verdrag wordt bereikt. Hierop ware in de toelichting in te gaan.

Voorts wordt in paragraaf 3 (Wijze van implementatie) slechts heel kort ingegaan op de wijze waarop het Koninkrijk kan voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag. De passage ware nader uit te werken.

4. De toelichting op artikel 2, zesde lid, is niet duidelijk. Aan te geven ware welke landen die «strikt genomen geen grensoverschrijdende waterverontreiniging» kunnen plegen, alsmede op welke handelingen deze zinsnede ziet.

Voorts ware nader aan te geven welke passage exact wordt bedoeld met «de laatste zinsnede van dit lid».

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geef 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,
W. Scholten

3. Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven. Hiermee wordt duidelijker aangegeven welke betekenis dit Verdrag zal hebben voor het tegengaan van vervuiling van grensoverschrijdende wateren in Europa.

4. Aan de aanbeveling van de Raad van State is gevolg gegeven door toepassing van de artikelsgewijze toelichting op artikel 2, lid 6.

Ik moge U mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken verzoeken de tekst van het Verdrag en de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen