

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

Ministerie van Buitenlandse Zaken - Plein 23 - 's-Gravenhage

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken
Plein 23
2511 CS 's-GRAVENHAGE

No. 1376

Datum 26 oktober 1983

Onder verwijzing naar Uw verzoek, bij brief DVE-176671 van 29 juni 1983, om advies over het rechtskarakter van verklaringen betreffende niet-verplichte werkzaamheden in de zin van artikel V, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag tot oprichting van het Europees Ruimte-Agentchap, heb ik de eer U hierbij het desbetreffende rapport van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken aan te bieden.

In het hierbij aangeboden rapport spreekt de Commissie als haar oordeel uit dat de evenbedoelde verklaringen niet meer inhouden dan de samenvatting van eenzijdige rechtshandelingen van de Lid-Staten die aan een niet-verplicht programma deelnemen. Door die eenzijdige rechtshandelingen binden die Lid-Staten zich ten opzichte van het Agentchap. Deze binding is in het ESA-Verdrag voorzien. Gegeven de parlementaire goedkeuring van dat Verdrag, behoeft noch de eenzijdige rechtshandeling, noch de verklaring waarin zij belichaamd is, afzonderlijk parlementaire goedkeuring; uit een oogpunt van internationaal recht, d.w.z. voor de volkenrechtelijke gebondenheid van Nederland als deelnemende Lid-Staat, brengt deze conclusie geen bijzondere consequenties mee.

De Voorzitter,

Mr. L. Erades

No. 1375

RAPPORT

Rechtskarakter van verklaringen betreffende niet-verplichte werkzaamheden in de zin van artikel V, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag tot oprichting van het Europees Ruimte-Agentenschap

Bij brief van 29 juni 1983, kenmerk DVE-176671, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de overige betrokken bewindslieden, de Commissie verzocht haar oordeel te geven omtrent het rechtskarakter van de in hoofde deze bedoelde Verklaringen.

Uit de aan de Commissie overgelegde stukken blijkt dat er over het rechtskarakter van de onderhavige Verklaringen verschil van mening bestaat tussen regering en Raad van State. De regering is van mening dat deze verklaringen beschouwd moeten worden als verdragen in de zin van de Grondwet, en wel als uitvoeringsverdragen van het ESA-Verdrag. Hoewel in de wet tot goedkeuring van dat verdrag destijds geen voorbehoud is gemaakt als bedoeld in artikel 62 sub b van de Grondwet (oud) heeft de regering toch gemeend goed te doen ten aanzien van een 20-tal Verklaringen een goedkeuringsprocedure in gang te zetten, op grond van de overweging dat toentertijd het rechtskarakter van die verklaringen niet duidelijk aan de orde is gesteld. Als gevolg daarvan zou de vraag, of het nodig werd geacht een voorbehoud te maken ten aanzien van de goedkeuring van dergelijke verklaringen eenvoudig niet zijn opgekomen. De aangevangen goedkeuringsprocedure geeft het parlement de gelegenheid, die vraag alsnog onder ogen te zien. (Tweede Kamer, Zitting 1981 - 1982, nr. 1, p. 20 e.v.).

De Raad van State meent daarentegen dat de onderhavige verklaringen zijn te beschouwen als z.g. kaderbesluiten. De Raad concludeert dat de bindende kracht van deze verklaringen niet voortvloeit uit de wilsovereenstemming van de deelnemende Staten, maar uit de verdragsbepalingen zelf, t.w. artikel V, eerste lid, onder b, alsmede artikel I van bijlage III bij het Verdrag en de daarop gebaseerde Raadsbesluiten. (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17306, B).

Om hieronder nader uiteen te zetten redenen kan de Commissie de beide hierboven weergegeven opvattingen niet delen. Zij is van mening dat de onderhavige verklaringen de neerslag vormen van eenzijdige rechtshandelingen van die ESA-Lidstaten, die aan een desbetreffend programma deelnemen. Door middel van deze eenzijdige rechtshandelingen binden deze Lidstaten zich ten opzichte van de organisatie.

De Commissie is tot deze conclusie gekomen op grond van de volgende overwegingen. Gelet op het doel van de ESA, t.w. het voorbereiden en uitvoeren van projecten op het terrein van de ruimtevaart, kan de organisatie gekarakteriseerd worden als een primair operationele organisatie, i.c. gericht op het realiseren van specifieke ruimtevaartprogramma's. De in de onderhavige verklaringen vervatte toezegging van financiële deelname aan een bepaald programma is te beschouwen als een concretisering, door middel van een eenzijdige rechtshandeling, van een verplichting die in wezen haar grondslag vindt in het ESA-verdrag zelf.

Dit veronderstelt immers reeds dat de Lidstaten zowel aan de verplichte als aan de niet-verplichte programma's deelnemen en aan de financiering daarvan bijdragen naar rato van hun nationaal inkomen (vgl. ook de nota "Het ruimtevaartbeleid in de jaren tachtig" (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17294)).

De Lidstaat, die geen gebruik maakt van de mogelijkheid te verklaren niet in een bepaald programma geïnteresseerd te zijn, voldoet aldus aan een financiële verplichting die in het Verdrag zelf reeds is opgesloten en die het mogelijk maakt uitvoering te geven aan een door de ESA-Raad goedgekeurd programma. Ook de structuur van de besluitvorming binnen de ESA ondersteunt de conclusie van de Commissie ten aanzien van het rechtskarakter van de onderhavige verklaringen. De niet-verplichte programma's van artikel V, eerste lid, onder b worden aanvaard, d.w.z. vastgesteld door de Raad, met een meerderheid van alle Lidstaten. Voorts bepaalt de Raad, zonodig, de volgorde van prioriteit van de programma's (artikel XI, vijfde lid, onder c). Ook de desbetreffende programmabegroting wordt door de Raad, met een 2/3 meerderheid van de deelnemende Staten, vastgesteld (idem, onder e, (ii)).

Tenslotte behoeven ook de door de deelnemende Staten op te stellen uitvoeringsregels (Bijlage III, artikel I, onder 3) de goedkeuring van de Raad. Met andere woorden de bindende besluitvorming terzake van niet-verplichte programma's is een zaak van de organisatie. Het hangt van de toezeggingen van de Lidstaten af in hoeverre een dergelijk programma uitgevoerd kan worden. De deelnemende Staten committeren zich door middel van hun verklaring ten opzichte van een dergelijk project van de organisatie voor wat betreft o.a. de fasen van het programma, de schaal van hun bijdragen, de duur en omvang van de eerste bindende financiële verplichting. De verklaringen betreffen dan ook slechts de uitvoering door een aantal Lidstaten van een bij besluit van de organisatie vastgesteld programma. Dat het de deelnemende Staten niet volledig vrij staat, ten aanzien van een niet-verplicht programma zelfstandig onderling te beslissen, blijkt o.a. uit de bewoordingen van de Verklaring van de deelnemers aan het Programma voor het gebruik van het Ruimtelaboratorium. Weliswaar kan de Raad de diverse onderdelen van de Programma niet goedkeuren zonder de instemming van alle daaraan deelnemende Lidstaten, maar deze kunnen de inhoud van die onderdelen niet buiten de Raad om vaststellen en zij kunnen de goedkeuring daarvan niet forceren, indien de meerderheid van de Raad gevormd wordt door niet-deelnemende Staten.

Dit past in de benadering, dat deelnemende Staten als leden van de ESA optreden, indien zij de Verklaring opstellen en niet als soevereine Staten, die onderling een verdrag sluiten. Daarbij komt dat de Verklaring wordt opgesteld door Staten, die niet binnen drie maanden uitdrukkelijk hebben verklaard niet in deelname te zijn geïnteresseerd. De Staat, die niet geïnteresseerd is verklaart dat tegenover de ESA en niet tegenover andere Staten. De geïnteresseerde Staten vervullen bij het opstellen van de Verklaring aldus een mandaat van de organisatie, omdat zij door hun nalaten door de organisatie kunnen worden beschouwd als wél geïnteresseerde Lidstaten.

de De hierboven ter ondersteuning van de opvatting van de Commissie opgesomde overwegingen geven al aan waarom naar de mening van de Commissie de onderhavige verklaringen niet als verdragen kunnen worden beschouwd. Zowel in het Verdrag neergelegde veronderstelling dat in beginsel aan niet-verplichte programma's wordt deelgenomen (d.w.z. tot in concreto van het tegendeel blijkt door een verklaring van niet-geïnteresseerd zijn), als de vergaande mate waarin de besluitvorming omtrent een dergelijk programma een taak van de organisatie is (en niet van de deelnemende Staten als zodanig), pleit tegen de veronderstelling dat het i.c. om verdragen gaat. Wanneer de deelnemende Staten een verklaring opstellen, doen zij met andere woorden niet, zoals bij een verdrag, een voorstel tot rechtsvorming, maar doen zij een gezamenlijke toezegging om financieel deel te nemen aan de uitvoering van een - naar de rechtsregels van de organisatie reeds bestaand - programma.

Ook de Raad van State meent dat van een verdrag geen sprake kan zijn, omdat de bindende kracht van de verklaringen niet voortvloeit uit de wilsovereenstemming tussen de deelnemende Staten. Op grond van o.m. deze overweging kwalificeert de Raad de onderhavige verklaringen als kaderbesluiten. De Commissie acht echter ook deze constructie een niet zeer gelukkige. Zoals in het Nader Rapport (Tweede Kamer, Zitting 1981-1982, 17306, C) naar aanleiding daarvan terecht wordt opgemerkt, sluit een dergelijke kwalificatie in het geheel niet uit dat er, in termen van de Nederlandse Grondwet, toch sprake kan zijn van een goedkeuring behoevend verdrag. Diverse kaderbesluiten zijn in het verleden aan parlementaire goedkeuring onderworpen.

Deze overweging brengt de Commissie tenslotte bij het aspect dat aan de gehele tot dusver gevoerde discussie ten grondslag ligt, t.w. de parlementaire bemoeienis met de onderhavige intergouvernementele samenwerking. Het is immers deze overweging geweest die de regering ertoe gebracht heeft met betrekking tot de onderhavige verklaringen een uitspraak van het parlement uit te lokken. De Commissie heeft begrip voor deze achterliggende overweging en heeft deze ook terdege bij de opstelling van haar advies mee laten wegen. De door haar gekozen, hierboven uiteengezette constructie heeft, in het kader van de Nederlandse constitutionele verhoudingen, tot consequentie dat, gegeven de parlementaire goedkeuring van het ESA-verdrag, de juridische binding die voor Nederland door middel van een dergelijke eenzijdige rechtshandeling tot stand komt met betrekking tot een individueel programma, geen afzonderlijke parlementaire goedkeuring behoeft. Het parlementaire toezicht kan dan worden uitgeoefend ter gelegenheid van de goedkeuring van het desbetreffend onderdeel van de Rijksbegroting.

De Commissie is overigens van oordeel dat zich in toenemende mate situaties voordoen, waarbij Nederland door eenzijdige toezeggingen internationale verplichtingen aangaat, waarop elk parlementair toezicht, ook in de hier geschetste vorm van goedkeuring van de begroting, ontbreekt. Als voorbeeld zij in dit verband verwezen naar de door Nederland bij bekrachtiging van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocollen en Bijlagen I en II met Aanhangsels (Londen, 1973) en het daarbij behorende Protocol met Bijlage en Aanhangsels (Londen, 1978) afgelegde verklaring. Deze luidt, voorzover in dit verband van belang, als volgt. "The provisions of Annex I will be implemented in compliance with the recommendations as contained in the circulars issued by the Marine Environment Protection Committee of the International Maritime Organization, under numbers MEPC/circ. 97 and MEPC/circ. 99".

De Commissie wenst tenslotte bij haar advies de uitdrukkelijke kanttekening te plaatsen dat zij zich heeft beperkt tot een beoordeling van het karakter van de besluitvorming van één specifieke internationale organisatie. Aan haar advies kunnen dan ook geen meer algemene gevolgtrekkingen worden verbonden ten aanzien van de besluitvorming van andere organisaties die niet bij haar onderzoek betrokken zijn geweest.