

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

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 februari 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft, voorafgaande aan het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, de minister van Buitenlandse Zaken op 26 januari 2005 een tweetal vragen ter beantwoording voorgelegd.

De minister heeft deze vragen op 31 januari 2005 in een brief met bijlage beantwoord.

Van het aldus gevoerde schriftelijk overleg brengt de commissie hiermee verslag uit.

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen

¹ Samenstelling: Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema (VVD), Van der Lans (GL) (voorzitter), Walsma (CDA), Pormes (GL), Ten Hoeve (OSF), De Graaf (VVD), Eigeman (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Raak (SP).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 26 januari 2005

Namens de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van wetsvoorstel **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) leg ik u, voorafgaande aan de daadwerkelijke aanvang van dit voorbereidend onderzoek de volgende vragen voor. De commissie wenst van de regering gaarne te vernemen of zij:

- a. wel voldoende argumenten kan aandragen op grond waarvan zij tot de conclusie is gekomen, dat de uit de verdragen van 1839 en 1843 voortvloeiende verplichtingen thans nog onverkort gelden, en, in het bevestigende geval, welke deze argumenten zijn en tevens hoe de betreffende verplichtingen thans moeten worden omschreven;
- b. heeft overwogen, of zij bij twijfel over de geldigheid van deze verplichtingen deze vraag aan het ICJ heeft voorgelegd, en, indien zij dit niet heeft overwogen, of zij bereid is, deze vraag alsnog aan het ICJ voor te leggen.

De commissie is voornemens deze brief, alsmede uw schriftelijke reactie te doen drukken als verslag van een schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 31 januari 2005

Naar aanleiding van uw brief van 26 januari 2005, kenmerk Griffie nr. 132442.10, informeer ik u als volgt.

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Eerste Kamer heeft gevraagd: (a) of de regering wel voldoende argumenten kan aandragen op grond waarvan zij tot de conclusie is gekomen, dat de uit de verdragen van 1839 en 1843 voortvloeiende verplichtingen thans nog onverkort gelden, en in het bevestigende geval, welke deze argumenten zijn en tevens hoe de betreffende verplichtingen thans moeten worden omschreven; en (b) of de regering heeft overwogen, of zij bij twijfel over de geldigheid van deze verplichtingen, deze vraag aan het Internationaal Gerechtshof zal voorleggen, en, indien zij dit niet heeft overwogen, of zij bereid is deze vraag alsnog aan het Internationaal Gerechtshof voor te leggen.

Hierna volgt een uiteenzetting over de status van genoemde verdragen, alsmede van het zogenaamde IJzeren Rijn Verdrag van 1873. Vervolgens worden (a) de argumenten van de regering besproken ter staving van de opvatting dat de rechten en verplichtingen die zijn neergelegd in artikel XII van het Scheidingsverdrag van 1839 en, voor zover relevant, het IJzeren Rijn Verdrag van 1873, onverkort gelden. Daarna volgt (b) een reactie op de vraag naar voorlegging aan het Internationaal Gerechtshof en tot slot wordt een conclusie getrokken. Teneinde de Commissie zo volledig mogelijk te informeren, omvat de Bijlage bij deze brief bovendien een weerlegging van de aan de regering bekende kritiek op haar standpunt over de gelding van de uit de relevante verdragen voortvloeiende verplichtingen.

De status van artikel XII Scheidingsverdrag (1839), artikel 3 Grensverdrag (1842) en artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag (1873)

Centraal in het geschil tussen Nederland en België over de reactivering van de IJzeren Rijn, staat artikel XII van het Scheidingsverdrag van 19 april 1839. Deze bepaling luidt als volgt:

«In geval er in België een nieuwe weg mogt zijn aangelegd, of een nieuw kanaal zijn gegraven, tegen over het Hollandsch kanton Sittard, aan de Maas uitkomende, zoude het aan België vrijstaan, om aan Holland te vragen, hetwelk zulks in deze veronderstelling niet zoude weigeren, dat gezegde weg of gezegde vaart, in overeenkomst met hetzelfde plan, geheel en al op kosten en voor rekening van België, door het kanton Sittard heen, tot aan de grenzen van Duitschland, verlengd wierden. Deze weg of dit kanaal, die alleen tot het onderhouden van handels-gemeenschap zouden kunnen dienen, zouden, ter keuze van Holland aangelegd worden, hetzij door ingenieurs en werklieden, welke België gemagtigd zoude worden daarvoor in het kanton Sittard te gebruiken, hetzij door ingenieurs en werklieden, die Holland zoude leveren, en die op kosten van België de bepaalde werken zouden aanleggen, alles zonder eenig bezwaar voor Holland, en zonder benadeeling der uitsluitende regten van souvereiniteit op het grondgebied, hetwelk de bedoelde weg of kanaal zoude doorsnijden.

De beide partijen zouden met gemeen overleg het bedrag en de wijze van heffing der regten en tolgelden regelen, die op zoodanigen weg of kanaal zouden worden geheven.»

Het Scheidingsverdrag omvat de regeling van de scheiding tussen Nederland en België, die tezamen van 1815 tot 1831 het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden vormden. Bij de onderhandelingen over dit Verdrag bemiddelde de zgn. Conferentie van Londen, waarin de grote mogendheden van die tijd (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Pruisen, Oostenrijk/Hongarije en Rusland) waren vertegenwoordigd. Eén van de moeilijke punten van de onderhandelingen was de toewijzing van het Groot-Hertogdom Limburg. Dit viel uiteindelijk – zeer tegen de zin van België – aan Nederland toe, maar op de voorwaarde (zoals neergelegd in artikel XII Scheidingsverdrag), dat België het recht kreeg om een weg of kanaal aan te leggen door Limburg (het kanton Sittard) om de verbinding Antwerpen – Roergebied zeker te stellen.

Bij wet van 4 februari 1843 werd een op 5 november 1842 tussen Nederland en België gesloten verdrag goedgekeurd dat «ter wegruiming van alle moeilijkheid» een nadere regeling trof op punten, die niet voldoende in het Scheidingsverdrag waren geregeld. Dit verdrag betrof met name de gedetailleerde vaststelling van de grens tussen Nederland en België en heeft daarom in het algemene spraakgebruik het predikaat «Grensverdrag» gekregen. Artikel 3 van het Grensverdrag bevat een bepaling ter nadere uitwerking van artikel XII Scheidingsverdrag en luidt:

«Het Belgische Gouvernement zal, onder deszelfs verantwoordelijkheid jegens het Nederlandsche Gouvernement, aan eene maatschappij de regten kunnen overdragen, welke te zijnen behoeve voortvloeijen uit de bepalingen van art. XII van het traktaat van 19 April 1839, ten einde het kanaal of den weg daar te stellen, bij dat artikel vermeld.

In geval van toepassing der tegenwoordige bepaling, zullen er termen zijn tot onteigening van de noodige gronden, ter zake van openbaar nut, volgens de Nederlandsche wetgeving, en zulks op dezelfde wijze als of het Belgische Gouvernement voor zich zelf overging tot de werken voor de daarstelling en bearbeiding van den weg of het kanaal.»

België heeft evenwel van artikel 3 Grensverdrag geen gebruik gemaakt. In 1873 werd het zogenaamde IJzeren Rijn Verdrag gesloten, waarin Nederland en België het volgende overeenkwamen over concessieverlening:

«De Maatschappij «du Nord de la Belgique», concessionaris van het Belgische gedeelte van den spoorweg van Antwerpen naar Gladbach, wordt door de Nederlandsche Regering verklaard en erkend als concessionaris van het baanvak dierzelfde lijn, dat op het grondgebied van het hertogdom Limburg gelegen is.

Dat baanvak zal aangelegd en geëxploiteerd worden door de Maatschappij «du Nord de la Belgique» of door den «Grand Central Belge», buiten eenig bezwaar voor de Nederlandsche Regering en zonder benadeeling harer soevereiniteitsregten op het doorsneden grondgebied. De exploitatie daarvan zal niet kunnen worden overgedragen zonder de toestemming der Nederlandsche Regering.»

De op basis van artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag verleende concessie aan de Maatschappij «du Nord de la Belgique» en de «Grand Central Belge» werd in 1897, in overleg met de Belgische regering, teruggekocht door de Nederlandse regering, zodat dit deel van artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag zijn werking heeft verloren (zie de bijlage, punt 4).

In artikel 4 van het IJzeren Rijn Verdrag werd voorts ook overeengekomen dat er, in de plaats van een weg of kanaal door het Kanton Sittard, een spoorweg zou komen, waarvan de route uitdrukkelijk werd bepaald. Het relevante deel van artikel 4 luidt als volgt:

«De lijn zal het grondgebied van het hertogdom Limburg binnenkomen, loopende ten zuiden van Hamont (België). Zij zal zich naar Weert rigten, ten zuiden van die plaats zoowel als van Haelen loopen, de Maas met eene vaste brug op het rechte gedeelte boven de bogt van Buggenum tusschen de grenspalen 83 en 84 overgaan, zich aan de lijn van Maastricht naar Venlo ten noorden van het station van Roermond aansluiten, een gedeelte van die lijn volgen en haar ten zuiden van het gezegde station verlaten, om de Pruisische grens te bereiken in eene rigting, te bepalen met de regering van het Duitsche Keizerrijk.»

De betreffende route, die in 1879 gereed kwam, staat thans bekend als «het historisch tracé».

Samenvattend blijkt uit het bovenstaande, dat artikel 3 van het Grensverdrag en artikel 4 van het IJzeren Rijn Verdrag, voor zover deze bepaling de concessieverlening betreft, thans geen werking meer hebben. Artikel XII Scheidingsverdrag en het deel van artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag met betrekking tot het historisch tracé, hebben echter hun gelding behouden. Geen van beide verdragen bevat namelijk een bepaling die het mogelijk maakt deze eenzijdig op te zeggen. Op grond van het internationale recht kan een verdrag in dat geval alleen dan worden beëindigd, indien over deze beëindiging tussen partijen overeenstemming wordt bereikt. Overigens bestaat het historisch tracé, feitelijk en juridisch, nog steeds. Onder verwijzing naar de bijlage merkt de regering bovendien op, van mening te zijn dat geen van de haar bekende punten van kritiek op haar standpunt, enig hout snijdt.

De uit artikel XII Scheidingsverdrag en artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag voortvloeiende rechten en verplichtingen

De regering heeft, toen de Belgische minister-president medio 1998 vroeg om de reactivering van de IJzeren Rijn bij monde van de toenmalige minister-president Kok het Belgische recht van doortocht erkend.

De regering meent evenwel, op grond van de passage «alles zonder eenig bezwaar voor Holland, en zonder benadeeling der uitsluitende regten van souvereiniteit op het grondgebied, hetwelk de bedoelde weg of kanaal zoude doorsnijden» in artikel XII Scheidingsverdrag, dat de Nederlandse wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht onverkort van toepassing is. Voorts stelt artikel XII, naar de mening van de regering, dat België alle kosten voor de reactivering moet dragen.

In andere woorden gesteld en ter concrete beantwoording van de vraag van de Commissie, is de regering van opvatting, dat de verplichtingen die *Nederland* is aangegaan in artikel XII en het relevante deel van artikel 4 Scheidingsverdrag thans onverkort gelden, maar dat, daartegenover, *België* de verplichtingen die daaruit voortvloeien onverkort dient na te komen. België acht echter de uit de Nederlandse wet- en regelgeving voortvloeiende maatregelen ter bescherming van mens en milieu en de daarmee gemoeide kosten onaanvaardbaar. De betreffende maatregelen, waaronder een tunnel in het natuurgebied de Meinweg, geluidschermen in de bewoonde gebieden en een omleiding rond Roermond, zijn gebaseerd op een milieueffectrapportage, waarin verschillende tracés werden beoordeeld en waarin werd vastgesteld, dat het historisch tracé – mits gemoderniseerd met bovengenoemde maatregelen – uit een oogpunt van de bescherming van mens en milieu het beste alternatief vormde.

Het geschil, dat bij het *ad hoc* ingestelde Arbitragetribunaal voorligt, betreft derhalve abstract gezien de verhouding tussen het Belgische *recht*

van doortocht en het Nederlandse *recht op territoriale soevereiniteit* en meer in concreto de mate van gelding van de Nederlandse wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende kosten van de reactivering van de IJzeren Rijn.

Voorlegging aan het Internationaal Gerechtshof

De regering is van mening, dat er geen twijfel kan bestaan over de gelding van artikel XII Scheidingsverdrag en het relevante deel van artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag. Voor de regering was (en is) er derhalve geen reden voor een vraagstelling op dit punt aan een internationaalrechterlijke instelling. Het Statuut van het Internationaal Gerechtshof laat bovendien niet toe, dat een Staat eenzijdig advies vraagt over rechtsvragen aan het Internationaal Gerechtshof. Voorts zou Nederland, indien de vraag naar de gelding van de «oude» verdragen onderdeel zou zijn geweest van een aan enige internationaalrechterlijke instelling voorgelegd geschil, een zeer zwakke positie hebben gehad, niet alleen om de hiervoor uiteengezette juridische redenen, maar ook omdat de regering, gezien deze juridische redenen, steeds tegenover België en ook in regelmatige (openbare) rapportage aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, het standpunt heeft gehuldigd, dat artikel XII Scheidingsverdrag en het relevante deel van artikel 4 IJzeren Rijn Verdrag hun gelding hebben behouden.

In het *ad hoc* geformeerde Arbitragetribunaal, dat zich over de door Nederland en België omstreden aard en omvang van de wederzijdse verplichtingen buigt, hebben overigens, naast een Nederlandse en een Belgische hoogleraar internationaal recht, drie rechters van het Internationaal Gerechtshof zitting.

Tot slot

Het bovenstaande samenvattend komt de regering tot de conclusie, dat artikel XII van het Scheidingsverdrag en het relevante deel van artikel 4 van het IJzeren Rijn Verdrag hun gelding onverkort hebben behouden. Over de *omschrijving* van de wederzijdse Nederlandse en Belgische verplichtingen is voorts aan de hand van de vragen in het voorliggende Arbitrageverdrag het oordeel van het Arbitragetribunaal gevraagd, aangezien België niet de Nederlandse stellingname deelt ten aanzien van de toepasselijkheid van het Nederlandse recht en de Belgische verplichting tot betaling van de aan de reactivering van de IJzeren Rijn verbonden kosten.

Hoe de uitspraak van het Arbitragetribunaal zal luiden, is onbekend. De regering ziet deze echter, gezien haar naar haar mening sterke juridische positie, met vertrouwen tegemoet.

De regering vertrouwt erop de Commissie hiermee naar voldoening te hebben geïnformeerd. Indien de Commissie, voorafgaand aan de schriftelijke voorbereiding, nadere informatie wenst te ontvangen over de onderwerpen in deze brief, zijn mijn collega van Verkeer en Waterstaat en ik gaarne bereid deze te verstrekken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Weerlegging van de kritiek op het regeringsstandpunt

1. Het vervallen van het Scheidingsverdrag door het verloren gaan van de Belgische neutraliteit

Het Advocatenkantoor Van den Biesen heeft in samenwerking met de Franse volkenrechtsgeleerde professor Alain Pellet, in opdracht van het Samenwerkingverband 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, een Memorandum opgesteld, waarin wordt beargumenteerd, dat Artikel XII Scheidingsverdrag zijn gelding heeft verloren. Eén van de argumenten in het Memorandum houdt in dat, mét het verloren gaan van de Belgische neutraliteit, het Scheidingsverdrag is beëindigd.

Artikel VII van het Scheidingsverdrag stelt, dat België «een voortdurend onzijdige staat zal uitmaken» en dat het «zal gehouden zijn, dezelfde onzijdigheid jegens alle de andere Staten in acht te nemen». Deze redenering gaat niet op, omdat de regeling van de scheiding tussen Nederland en België het *doel* van het Scheidingsverdrag vormt. Het verdrag bevat dan ook o.a. bepalingen over de verdeling van het grondgebied, de globale vaststelling van de grenzen, het gebruik van waterwegen en de verdeling van de schulden. Deze bepalingen zijn als wederzijds rechten en verplichtingen tussen Nederland en België geformuleerd. Dat de onzijdigheid (neutraliteit) van België is beëindigd, doet niet af aan de gelding van de bilaterale bepalingen.

2. De Verklaring bij het IJzeren Rijn Verdrag

Een tweede reden voor het vervallen van artikel XII vindt het Memorandum in een Verklaring, die Nederland en België hebben uitgewisseld bij de ratificatie van het IJzeren Rijn Verdrag. Deze Verklaring wijst op «verklaringen door beide regeringen aan de Wetgevende Kamers gedaan» en 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 uit de Belgische parlementaire behandeling van het IJzeren Rijn Verdrag: «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». 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*.»

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.

3. De verhouding tussen het recht van doortocht, enerzijds, en de eigendom van het onroerend goed van de IJzeren Rijn, anderzijds

In 1897 kocht Nederland (in overleg met de Belgische regering), tegelijk met de concessie die in 1873 aan twee Belgische maatschappijen werd verleend, de eigendom van de grond en de andere onroerende zaken. Het Memorandum verbindt daaraan de conclusie, dat met de verkrijging van deze eigendom, het recht van doortocht is vervallen.

Het op het *nationale* civiele recht gebaseerde recht op eigendom, kan echter geen afbreuk doen aan een recht dat in verdragen is neergelegd.

4. De verhouding tussen het recht van doortocht, enerzijds, en de concessieverlening in 1873, anderzijds

Een eveneens gehoord argument voor de beëindiging van het Scheidingsverdrag is, dat concessieverlening door de Nederlandse staat in de negentiende eeuw altijd aan een looptijd van 99 jaar was gebonden en dat, nu derhalve de looptijd voor de concessieverlening met betrekking tot de IJzeren Rijn in de jaren zeventig van de twintigste eeuw afliep, het recht op doortocht eveneens in de jaren zeventig van de twintigste eeuw verviel.

Tegen dit standpunt kan worden ingebracht dat, zoals ook in de brief is gesteld, Nederland in 1897 de concessie kocht van de Belgische maatschappijen die deze in handen hadden, zodat de looptijd niet eens werd voltooid. Voorts geldt ook hier het argument, dat de door het nationale recht geregeerde concessie- of vergunningverlening ondergeschikt is aan het internationale recht, d.w.z. aan in verdragen vastgelegde rechten en verplichtingen.