

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en aanbevelingen	2
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding advies	6
1.2 Vraagstelling advies	6
1.3 Opbouw van het rapport	7
2. Stroomgebiedbenadering in de EKW	8
3. Vormen van internationale samenwerking in EKW en de rol van verdragen	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Verdragen die de EKW beoogt te implementeren	10
3.3 Samenwerkingsverplichtingen op grond van de EKW	11
3.4 Een nader onderscheid	13
3.5 De EKW en verdragen	14
4. Aard van de relatie tussen EKW en verdragen	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Samenwerking middels verdrag	16
4.3 De meervoudige rol van sommige verdragen	17
4.4 Gedeelde competentie en verdergaande maatregelen	19
5. Toepasselijk recht en de bevoegde rechter	22
5.1 Inleiding	22
5.2 De jurisprudentie van het Hof van Justitie	22
5.3 De EKW, verdragen en geschillen	24
6. Conclusies en aanbevelingen	26
6.1 Conclusies	26
6.2 Aanbevelingen	28
Bijlage 1 Literatuur	31
Bijlage 2 Samenstelling Commissie	32

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Aanleiding en doel van advies

Het beleid ter implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (EKW) wordt momenteel vorm gegeven. De Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) acht het raadzaam om in dat proces rekening te houden met de juridische consequenties die de relatie tussen de EKW en internationale verdragen met zich brengt. Daarom brengt zij uit eigen beweging advies uit over dit onderwerp.

De Commissie beoogt met dit advies een denkkader te ontwikkelen waarbinnen de relatie tussen de EKW en internationale verdragen (beter) kan worden begrepen. Een dergelijk denkkader kan aanknopingspunten bieden bij het voeren van onderhandelingen over de implementatie van de EKW of in het kader van internationale verdragen.

Stroomgebiedbenadering en internationale samenwerkingsverplichtingen

Centraal in de EKW staat de stroomgebiedbenadering en de plicht om de richtlijn toe te passen middels passende administratieve regelingen binnen de aan te wijzen stroomgebiedsdistricten. De stroomgebiedbenadering is ook van toepassing op internationale of grensoverschrijdende stroomgebieden. Daarmee is het de directe aanleiding van de samenwerkingsverplichtingen die rusten op de lidstaten op grond van de EKW. Het gaat hierbij om:

- a. een resultaats- en inspanningsverplichting om onderling samen te werken ten aanzien van grensoverschrijdende stroomgebieden die zijn gelegen binnen het grondgebied van meerdere lidstaten (art. 3 lid 3 en 4);
- b. twee inspanningsverplichtingen om samen te werken met derde landen ten aanzien van die stroomgebieden die het grondgebied van de Gemeenschap overschrijden (art. 3 lid 5).

Voor Nederland zijn deze internationale samenwerkingsverplichtingen van bijzonder belang omdat de vier op Nederlands gebied gelegen stroomgebieden – Maas, Rijn, Schelde en Eems – zich elk uitstrekken tot buiten de Nederlandse grenzen.

Samenwerkingsverplichtingen in plaats van de plicht om verdragen te sluiten

Artikel 3 lid 3 en 4 EKW verplicht de lidstaten tot onderlinge samenwerking, maar niet tot het sluiten van verdragen. Echter, omdat het Europees recht geen algemeen juridisch instrument kent ter regulering van dit type samenwerking, maken de lidstaten onder andere gebruik van een internationaal rechtelijk instrument, het verdrag, ter regulering van hun onderlinge samenwerking. Dit leidt er toe dat zowel het internationaal recht alsook het Europees recht op

dergelijke verdragen van toepassing is. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de verplichting tot samenwerking met derde landen die rust op de lidstaten op grond van artikel 3 lid 5 EKW. In dit geval is het verdrag echter bij uitstek het instrument om in juridische zin vorm te geven aan de samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschap enerzijds en derde landen anderzijds.

Implementatie van internationale verdragen via de EKW

Behalve verdragen die tot doel hebben vorm te geven aan de samenwerkingsverplichtingen ex artikel 3 van de EKW, beoogt de EKW zelf ook een aantal internationale verdragen te implementeren. Het gaat hier om de verdragen waar artikel 1 en de preambule van de richtlijn naar verwijzen. Voor Nederland zijn met name de volgende verdragen relevant:¹

- Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR Verdrag);
- Verdrag van de Verenigde Naties inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Helsinki Verdrag) met bijbehorende protocollen.

Meervoudige rol van internationale verdragen ten opzichte van de EKW

In sommige gevallen kan een verdrag een meervoudige relatie hebben tot de EKW. Eén en hetzelfde verdrag kan dan zowel door de EKW geïmplementeerd worden als dienen ter implementatie van de EKW. Het gaat bij deze problematiek vooral om verdragen waarbij zowel de lidstaten alsook de Gemeenschap partij zijn (zgn. gemengde verdragen), zoals bijvoorbeeld het OSPAR Verdrag en het Rijnverdrag.

De meervoudige rol van sommige verdragen kan er toe leiden dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is waarover precies onderhandeld wordt. Ook kunnen verschillende bij de onderhandelingen betrokken partijen uiteenlopende doelstellingen hebben met die onderhandelingen. Daarenboven vormen de onduidelijkheden in de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap een complicerende factor. Dit laatste element speelt ook een rol als lidstaten gebruik maken van hun bevoegdheid om verdergaande maatregelen te treffen.

Toepasselijke recht en bevoegde rechter

In al die situaties waar verdragen worden gesloten ter implementatie van de EKW of waar verdragen anderszins in relatie staan tot de EKW en waar het gaat om de rechtsbetrekkingen tussen de lidstaten onderling of tussen een lidstaat en de Gemeenschap, is primair het Europees recht van toepassing en is het Hof van

¹ Zie paragraaf 3.2 voor vindplaatsen van deze verdragen.

Justitie bevoegd om die verdragen te interpreteren. Dit geldt ook voor internationale verdragen, zoals het OSPAR verdrag, althans voor zover er een relatie met de Europese rechtsorde te leggen is. Uit jurisprudentie blijkt dat het Hof een ruime interpretatie hanteert als het gaat om het vaststellen welke verdragen of besluiten genomen in het kader van die verdragen een relatie met de Europese rechtsorde hebben.

Aanbevelingen

1. Het verdragsinstrument is vooral een zeer geschikt instrument om in juridische zin vorm te geven aan de na te streven samenwerking tussen lidstaten en derde landen ten aanzien van stroomgebieden die zich ook tot buiten de Gemeenschap uitstrekken (art. 3 lid 5 EKW). De verdragsvorm biedt namelijk bij uitstek de mogelijkheid om rechtsbetrekkingen tussen enerzijds lidstaten en de Gemeenschap en anderzijds derde landen te doen ontstaan.
2. Het verdragsinstrument kan ook een geschikte manier zijn om vorm te geven aan de onderlinge samenwerking tussen lidstaten (art. 3 lid 3 en 4 EKW). Echter, gegeven het primaat van het Europees recht, zullen de onderlinge rechtsbetrekkingen tussen de lidstaten en de lidstaten en de Gemeenschap in deze situatie primair bepaald worden door het Europees recht.
3. In de situatie waarin één en hetzelfde verdrag gebruikt wordt ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 en ter implementatie van artikel 3 lid 5 EKW verdient het aanbeveling om tijdens onderhandelingen deze situaties conceptueel van elkaar te onderscheiden. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* in het geval een verdrag zowel door de EKW wordt geïmplementeerd, alsook dienst kan doen om de EKW te implementeren met derde landen.
4. In die gevallen waar onderhandeld wordt over verdergaande beschermingsmaatregelen is op grond van artikel 10 EG nauwe samenwerking met de Europese Commissie geboden. Dit is van bijzonder belang als de onderhandelingen worden gevoerd in het kader van verdragen waarbij derde landen partij zijn.
5. Geschillen die zich voordoen tussen de lidstaten onderling over verdragen die een band hebben met de EKW dienen te worden voorgelegd aan de Europese rechter en niet aan een internationale rechter of arbitrage college. Artikel 292 EG verplicht hiertoe. In deze situaties is namelijk primair het Europees recht in het geding. Op basis van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie moet geconcludeerd worden dat het Hof de verdragen in kwestie en besluiten genomen in het kader van die verdragen in zijn oordeelsvorming zal betrekken. Het verdient aanbeveling om er voor te waken dat geschillen waarin het Europees recht aan de orde zou kunnen zijn, niet worden voorgelegd aan een internationale rechter of arbitrage college, maar aan de Europese rechter.

6. Veel van de vragen die zich voordoen met betrekking tot de EKW en internationale verdragen houden verband met het proces van Europese eenwording en de immer veranderende en vaak onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Slechts jurisprudentie van het Hof van Justitie kan in dergelijke situaties duidelijkheid scheppen. In bepaalde situaties kan de gang naar het Hof voordelen hebben boven het laten voortbestaan van onduidelijkheid. Het verdient aanbeveling om de voor- en nadelen van het aanspannen van een procedure bij het Hof van Justitie telkens nadrukkelijk af te wegen.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding advies

De Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) brengt uit eigen beweging advies uit over de relatie tussen de Europese Kaderrichtlijn Water (verder: EKW) en internationale verdragen. Aanleiding hiervoor is het feit dat thans vorm wordt gegeven aan het beleid ter implementatie van de EKW. De Commissie acht het raadzaam om in dat proces rekening te houden met de juridische consequenties die de relatie tussen de EKW en internationale verdragen met zich brengt. Vragen over de relatie tussen de EKW en internationale verdragen doen zich in het bijzonder voor omdat de EKW de lidstaten verplicht om onderling en in bepaalde gevallen met derde landen samen te werken ter implementatie van de richtlijn. Aan die samenwerking wordt in veel gevallen mede inhoud gegeven door middel van het sluiten van internationale verdragen. Voor Nederland is deze samenwerking van bijzonder belang omdat de stroomgebieden die zich op Nederlands grondgebied bevinden allen grensoverschrijdend zijn.

De Commissie constateert dat de relatie tussen de EKW en internationale verdragen een aantal facetten kent en afhankelijk is van de aard van het internationale verdrag in kwestie en de rol die de EKW toekent aan verschillende vormen van internationale samenwerking. Met dit advies beoogt de Commissie inzicht te verschaffen in die verschillende facetten om zodoende een denkkader te ontwikkelen waarbinnen de relatie tussen de EKW en internationale verdragen (beter) kan worden begrepen. Een dergelijk denkkader kan aanknopingspunten bieden bij het voeren van onderhandelingen over de implementatie van de EKW of in het kader van internationale verdragen. In tegenstelling tot andere door de Commissie uitgebrachte adviezen, heeft dit advies meer het karakter van een beleidsrelevante juridische analyse dan van een advies dat zich eventueel leent voor directe implementatie in het beleid via wetgeving.

1.2 Vraagstelling advies

De hoofdvraag waar dit advies zich op richt luidt als volgt: wat is vanuit een juridisch perspectief de verhouding tussen de Europese Kaderrichtlijn Water en internationale verdragen?

Daarbij gaat het in het bijzonder om verdragen die zich richten op het beheer van specifieke rivieren, maar ook om bepaalde verdragen die betrekking hebben op de bescherming van het mariene milieu, zoals het OSPAR Verdrag, en verdragen die zich richten op de bescherming van zoetwater in het algemeen, zoals het Helsinki Verdrag. Verdragen die zich richten op de bescherming van het

mariene milieu tegen vervuiling die het gevolg is van scheepvaart activiteiten zullen in dit advies slechts zijdelings aan de orde komen.

Omdat de Commissie zich bewust is van het feit dat een eenduidig antwoord op de door haar gestelde hoofdvraag niet te geven is, gaat de in dit advies uitgevoerde analyse in op een aantal deelvragen die kunnen dienen om de hierboven genoemde facetten uiteen te zetten. De deelvragen die in dit advies aan de orde komen zijn:

- a. Welke juridische gevolgen heeft de stroomgebiedbenadering die centraal staat in de EKW voor de samenwerking tussen de lidstaten onderling en de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen?
- b. Welke vormen van internationale samenwerking kunnen op grond van de EKW onderscheiden worden en welke rol spelen verdragen daarbij?
- c. Wat is juridisch gezien de aard van de relatie tussen de EKW en verschillende type verdragen die een band hebben met de Richtlijn?
- d. Welk recht – internationaal recht of Europees recht – is van toepassing op de interpretatie en toepassing van verdragen die gesloten worden ter implementatie van de EKW en welke rechter(s) – internationaal of Europees – is (zijn) bevoegd om geschillen met betrekking tot dergelijke verdragen te beslechten?

1.3 Opbouw van het rapport

In dit advies wordt volledigheidshalve allereerst de stroomgebiedbenadering kort besproken (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschillende vormen van internationale samenwerking die een rol spelen bij de implementatie van de EKW en de rol die verdragen spelen in die samenwerking. Daarbij komen de deelvragen a en b aan de orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan op de aard van de relatie tussen de EKW en internationale verdragen. Daarbij staat deelvraag c centraal. Hoofdstuk 5 behandelt vervolgens deelvraag d over het van toepassing zijnde recht en de bevoegde rechter. Dit advies sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2. STROOMGEBIEDBENADERING IN DE EKW

De op 23 oktober 2000 aangenomen en op 22 december 2000 in werking getreden Europese Kaderrichtlijn Water (EKW) biedt een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.² Centraal in de EKW staat de stroomgebiedbenadering en de plicht om de richtlijn toe te passen middels passende administratieve regelingen binnen de aan te wijzen stroomgebiedsdistricten (art. 3).

De EKW heeft tot doel de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater. Meer in het bijzonder heeft de EKW tot doel om de aan water gerelateerde ecosystemen te beschermen en zodoende bij te dragen tot het duurzaam gebruik van water en de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van voldoende kwaliteit. Tevens draagt de richtlijn bij aan de vermindering van verontreiniging van het grondwater en aan de bescherming van territoriale en mariene wateren (art. 1).

Om de bovengenoemde doelstellingen te bereiken formuleert de EKW zogenaamde milieudoelstellingen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen voor oppervlaktewateren, voor grondwater en voor beschermde gebieden (art. 4). Daarnaast stellen het Europees Parlement en de Raad specifieke op stoffen of groepen stoffen gerichte maatregelen vast ter bestrijding van waterverontreiniging (art. 16)³ en maatregelen ter voorkoming en verontreiniging van grondwater (art. 17).⁴ Lidstaten stellen een maatregelenprogramma op per stroomgebied. Daarin zijn basismaatregelen (minimum eisen) opgenomen en eventueel aanvullende maatregelen ter bereiking van de op basis artikel 4 vastgestelde doelstellingen (art. 11). Een samenvatting van het maatregelenprogramma wordt vastgelegd in een per stroomgebied op te stellen stroomgebiedbeheersplan (art. 13). Uiterlijk in 2015 dienen de wateren binnen de Gemeenschap aan de gestelde doelstellingen te voldoen (art. 4), behoudens als er terecht een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsbepalingen.

De lidstaten zijn verplicht om afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied te bepalen en om ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn stroomgebiedsdistricten aan te wijzen (art. 3 lid 1). Een stroomgebiedsdistrict wordt omschreven als “het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende

² Richtlijn 2000/60/EG, Pb L 327, 22-12-2000, p.1 en Beschikking nr. 2455/2201/EG, Pb L 331, 15-12-2001, pag. 1

³ De Europese Commissie is voornemens om eind 2006 gemeenschappelijke waterkwaliteitsnormen en beheersingsmaatregelen voor puntlozingen en mogelijk voor diffuse lozingen op te stellen.

⁴ Een voorstel voor een Grondwaterrichtlijn is door de Europese Commissie voorgelegd aan het Europees Parlement en aan de Raad: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging, Brussel 19.9.2003, COM (2003) 550 definitief 2003/0210 (COD).

grond- en kustwateren...” (art. 2 lid 15). Waarbij kustwateren omvatten de “oppervlakte wateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater” (art 2 lid 7). Overgangswater is “een oppervlakte waterlichaam in de nabijheid van een riviermonding dat gedeeltelijk zout is door de nabijheid van kustwateren, maar dat in belangrijke mate door zoetwaterstromen beïnvloedt wordt” (art. 2 lid 6).

Stroomgebiedsdistricten omvatten dus een geheel aan met elkaar samenhangend water, inclusief oppervlakte- grond- en zeewater, en kunnen in het zeegebied uitstrekken tot een kilometer van de basislijn of tot daar waar het zeewater in belangrijke mate door zoetwaterstromen beïnvloed wordt. Kleine stroomgebieden mogen samengevoegd worden tot één stroomgebiedsdistrict. Grondwater dat niet volledig een bepaald stroomgebied volgt wordt toegewezen aan het dichtst bij gelegen of het meest geschikte stroomgebiedsdistrict. En kustwateren worden toegewezen aan het dichtst bij gelegen of het (de) meest geschikte stroomgebiedsdistrict(en) (art. 3 lid 1).

Per stroomgebiedsdistrict dragen de lidstaten de zorg voor het treffen van “passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteiten,” die uitvoering dienen te geven aan de EKW (art. 3 lid 2). Lidstaten mogen bestaande organisaties aanwijzen als bevoegde autoriteiten (art. 3 lid 6). Dergelijke autoriteiten dienen per 22 december 2003 te zijn aangewezen en per 22 juni 2004 aan de Commissie te zijn medegedeeld. De lidstaten zijn verplicht om per stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedbeheersplan op te stellen (art. 13 lid 1). Stroomgebiedbeheersplannen dienen in 2009 gepubliceerd te worden en worden uiterlijk in 2015 en daarna om de zes jaar getoetst en bijgesteld (art. 13 lid 6 en 7).

De stroomgebiedbenadering is ook van toepassing op internationale of grensoverschrijdende stroomgebieden en is de oorsprong van de samenwerkingsverplichtingen die rusten op de lidstaten op grond van de EKW. Voor Nederland is dit van bijzonder belang om dat de vier op Nederlands gebied gelegen stroomgebieden – Maas, Rijn, Schelde en Eems – zich elk uitstrekken tot buiten de Nederlandse grenzen.

3. VORMEN VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING IN EKW EN DE ROL VAN VERDRAGEN

3.1 Inleiding

De Europese Kaderrichtlijn Water refereert op verschillende plaatsen aan internationale samenwerking en ook aan internationale verdragen. Een eerste onderscheid dat gemaakt kan worden is tussen de internationale verdragen die de EKW beoogt te implementeren (art. 1 en de preambule) en internationale samenwerkingsverplichtingen (art. 3). In het laatste geval dient nog een tweede onderscheid gemaakt te worden, namelijk tussen samenwerking tussen lidstaten onderling (art. 3 lid 3 en 4) en samenwerking tussen een of meer lidstaten en derde landen (art. 3 lid 5). Deze twee laatste samenwerkingsverplichtingen vloeien voort uit de stroomgebiedbenadering. In dit hoofdstuk staan de rollen beschreven die internationale samenwerking en verdragen spelen bij de implementatie van de EKW.

3.2 Verdragen die de EKW beoogt te implementeren

Eén van de doelstellingen van de EKW is “het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en elimineren, door communautaire maatregelen” inzake prioritair gevaarlijke stoffen (art. 1 *juncto* art. 16 lid 3). Het doel van deze maatregelen is om “uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarde liggen en voor door de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedragen” (art. 1). Relevante internationale overeenkomsten zijn in ieder geval die verdragen waar de preambule van de EKW naar verwijst.

De preambule van de EKW verwijst naar internationale verdragen die verplichtingen inhouden om het mariene milieu te beschermen en waarbij zowel de Gemeenschap als een aantal lidstaten partij zijn (paragraaf 21). Hierbij gaat het in het bijzonder om het verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied,⁵ het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR Verdrag)⁶ en het Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Barcelona)⁷ met het bijbehorende Protocol inzake de bescherming

⁵ 9 april 1992, PB L 73, 16-3-1994, p. 20.

⁶ 22 september 1992, PB L 104, 3-4-1998, p. 2.

⁷ 16 februari 1976, PB L 240, 19-9-1977, p. 3.

van de Middellandse Zee tegen verontreiniging vanaf het land (Protocol van Athene).⁸ De EKW beoogt de Gemeenschap en de lidstaten te “helpen” bij de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde verdragen.

Voor Nederland is in het bijzonder het OSPAR Verdrag van belang omdat het handelt over de bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee. Het OSPAR Verdrag beoogt, onder andere, het terugdringen en elimineren van de vervuiling van het mariene milieu vanaf het land te bewerkstelligen waardoor er in dit kader afspraken worden gemaakt over het lozen van vervuilende stoffen op oppervlaktewater en over prioritaire stoffen.

Daarnaast verwijst de preambule van de EKW naar “verplichtingen van de Gemeenschap in het kader van waterbescherming en -beheer, met name het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Helsinki Verdrag),⁹ en de latere overeenkomsten betreffende de toepassing van dit verdrag.” De EKW stelt dat zij “zal bijdragen tot het honoreren van de verplichtingen van de Gemeenschap” zoals die voortvloeien uit dergelijke verdragen (paragraaf 35).

Zowel de Gemeenschap alsook de lidstaten, waaronder Nederland, zijn partij bij het Helsinki Verdrag. Het Helsinki Verdrag is een zogenaamd raamwerk of kaderverdrag dat de contouren voor internationale samenwerking ten aanzien van waterbeheer bepaalt, waarbij de nadere uitwerking plaats vindt in protocollen. Een voorbeeld van een dergelijk protocol is het Protocol inzake Water en Gezondheid op grond waarvan partijen zich verplichten om maatregelen te treffen ter verbetering van de waterkwaliteit met het oog op de bescherming van de gezondheid. Dit protocol is door de lidstaten en de Gemeenschap wel ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Het protocol is ook nog niet in werking getreden.¹⁰

3.3 Samenwerkingsverplichtingen op grond van de EKW

Artikel 3 van de EKW verwijst niet naar specifieke internationale verdragen, maar formuleert twee verschillende samenwerkingsverplichtingen. Ten eerste, de plicht van de lidstaten om onderling samen te werken ten aanzien van het beheer van stroomgebieden die meer dan één lidstaat bestrijken (art. 3 lid 3 en 4). Ten tweede, de plicht van één of meer lidstaten om te streven naar samenwerking met derde landen ten aanzien van het beheer van stroomgebieden die zich tot buiten de grenzen van de Gemeenschap uitstrekken (art. 3 lid 5).

Artikel 3 lid 3 bepaalt dat “[i]ndien een stroomgebied het grondgebied van meer dan één lidstaat bestrijkt, zorgen de lidstaten ervoor dat het wordt

⁸ 17 mei 1980, PB L 76, 12-3-1983, p. 3.

⁹ 7 maart 1992, PB L 186, 5-8-1992, p. 42.

¹⁰ Zie website van de UN Economic Commission for Europe: www.unece.org/env/water.

toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict.” Daarbij heeft elke lidstaat de plicht “om passende administratieve regelingen te treffen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat gelegen is op zijn grondgebied” (art 3 lid 3). Daarnaast rust op de betrokken lidstaten de plicht om te zorgen voor de gecoördineerde implementatie van de krachtens de EKW te nemen maatregelen voor het gehele stroomgebiedsdistrict (art. 3 lid 4). De lidstaten kunnen daarbij gebruik maken van bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn (art. 3 lid 4).

Voorbeelden van internationale rivierenverdragen die Nederland gesloten heeft met andere lidstaten en die mede dienen ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 zijn het Maasverdrag,¹¹ het Verdrag inzake de Bescherming van de Schelde (Schelde Verdrag),¹² het Verdrag inzake de Bescherming van de Rijn (Rijnverdrag).¹³ Bilaterale afstemming met Vlaanderen vindt plaats in het kader van het Nederlands-Vlaams Integraal Wateroverleg (NVIWO) en een viertal in 1994 ingestelde grensoverschrijdende stroomgebiedcomités. Bilaterale afstemming met Wallonië vindt plaats in het Waals-Nederlands wateroverleg. Bilaterale afstemming met Duitsland vindt plaats in het kader van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie (PGC)¹⁴ en de Stuurgroep en Coördinatiegroep Eems. Ook van belang voor de implementatie van de EKW is het Trilaterale Waddenoverleg dat tussen Denemarken, Duitsland en Nederland plaatsvindt.

In artikel 3 lid 5 komt de samenwerking tussen lidstaten en derde landen aan de orde met betrekking tot stroomgebieden die zich ook tot buiten de Gemeenschap uitstrekken. In dit geval wordt bepaald dat de betrokken lidstaat of lidstaten streven naar passende coördinatie met de betrokken derde landen “teneinde in het gehele stroomgebiedsdistrict de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken.” Waarbij de lidstaten gehouden zijn om te verzekeren dat de bepalingen van de richtlijn op hun grondgebied worden toegepast.

Het Rijnverdrag is een voorbeeld van een internationaal rivierenverdrag waarbij Nederland partij is en dat mede dient ter implementatie van artikel 3 lid 5 EKW. Via dit verdrag werken België, Duitsland, Luxemburg en Nederland

¹¹ Het op 3 december 2002 te Gent tot stand gekomen Maasverdrag (Trb. 2003, 75) is nog niet in werking, formeel geldt dus thans nog het Verdrag inzake de Bescherming van de Maas van 26 april 1994 (Trb. 1994, 149). Dit laatste verdrag zal vervangen worden door het Maasverdrag wanneer het in werking treedt.

¹² Verdrag inzake de Bescherming van de Schelde van 26 april 1994 (Trb. 1994, 150).

¹³ Verdrag inzake de Bescherming van de Rijn van 12 april 1999 (Trb. 1999, 139).

¹⁴ De PGC werd opgericht op grond van artikel 64 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdende verkeer over land en via binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken, 1960 (Trb. 1960, 68).

(lidstaten) samen met Zwitserland (derde land). Ook de Europese Gemeenschap is partij bij het Rijnverdrag.

Per 22 juni 2004 dienen de lidstaten de Commissie informatie te verschaffen over hun bevoegde autoriteiten en de bevoegde autoriteiten van alle relevante internationale organisaties waaraan zij deelnemen (art. 3 lid 8).

Ook voor grensoverschrijdende stroomgebieden dienen bij voorkeur stroomgebiedbeheersplannen te worden opgesteld. Voor grensoverschrijdende stroomgebieden die meer dan één lidstaat bestrijken dienen de lidstaten gecoördineerde maatregelenprogramma's op te stellen met het doel om tot een stroomgebiedbeheersplan te komen. Als dit doel niet wordt verwezenlijkt stellen de lidstaten ten minste voor het deel van het stroomgebieddistrict dat binnen hun nationale grondgebied ligt afzonderlijke plannen op (art. 13 lid 2). Voor stroomgebieddistricten die grenzen van de Gemeenschap overschrijden, streven de lidstaten naar het opstellen van één stroomgebiedbeheersplan. Als dat niet mogelijk blijkt stellen zij een plan op dat ten minste het op hun grondgebied liggende deel van het stroomgebieddistrict omvat (art. 13 lid 3).

De samenwerkingsverplichtingen die krachtens artikel 3 op de lidstaten rusten kunnen als volgt worden samengevat:

- Voor binnen de Gemeenschap gelegen grensoverschrijdende stroomgebieden: de plicht om te komen tot gecoördineerde implementatie van de op basis van de EKW vastgestelde milieudoelstellingen en vereiste maatregelen (resultaatsverplichting), bij voorkeur via een stroomgebiedbeheersplan (inspanningsverplichting).
- Voor die stroomgebieden die zich tot buiten de Gemeenschap uitstrekken: de plicht om te streven naar passende coördinatie met derde landen om de doelstellingen van de richtlijn voor het hele stroomgebied te bereiken (inspanningsverplichting), bij voorkeur via een stroomgebiedbeheersplan (inspanningsverplichting).

3.4 Een nader onderscheid

De hierboven besproken internationale verdragen kunnen onderscheiden worden in een drietal type verdragen:

- a. Verdragen die ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 gesloten worden tussen een beperkt aantal lidstaten onderling, zogenaamde verdragen *inter se*;
- b. Verdragen die ter implementatie van artikel 3 lid 5 gesloten worden tussen een of meer lidstaten en derde staten, zogenaamde verdragen *inter se cum tertiis*, een benaming die niet geheel voldoet als het om één lidstaat gaat;¹⁵
- c. Verdragen die gesloten worden door alle of een aantal lidstaten en derde landen en waarbij ook de Gemeenschap partij is, zogenaamde gemengde verdragen.

¹⁵ Voor nadere informatie zie de Witte 2000 en 2002.

In het laatste geval gaat het in elk geval om die verdragen waarnaar verwezen wordt in artikel 1 en de preambule van de EKW. Bovendien hebben ook verdragen die dienen ter implementatie van artikel 3 lid 5, zoals het Rijnverdrag, een gemengd karakter omdat ook de Gemeenschap partij is bij deze verdragen. In verband met het gemengde karakter van de artikel 3 lid 5 gesloten verdragen, althans voor de Nederlandse situatie, zullen in het hiernavolgende slechts *inter se* en gemengde verdragen onderscheiden worden.

3.5 De EKW en verdragen

De verdragen waar artikel 1 en de preambule van de EKW naar verwijzen maken deel uit van het internationaal rechtelijke kader waarbinnen de lidstaten en de Gemeenschap vorm dienen te geven aan het waterbeleid. Die verdragen behelzen de minimumverplichtingen waar het beleid van de lidstaten en de Gemeenschap conform het internationaal recht aan moet voldoen. Dergelijke verdragen leggen geen beperkingen op aan de lidstaten of de Gemeenschap om verdergaande milieueisen te stellen aan handelingen op hun territoire of binnen hun jurisdictie.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ten aanzien van dit laatste punt een uitzondering gemaakt moet worden voor schepen onder vreemde vlag. Aan deze schepen mag de kuststaat, en dus ook de Gemeenschap, onder andere in de één kilometer grens waar de EKW van toepassing is, geen eisen stellen die zien op het ontwerp, de constructie, bemanning en uitrusting van het schip die verder gaan dan de internationale normen.¹⁶

Daarnaast verplicht de EKW de lidstaten onderling tot samenwerking ten aanzien van binnen de grenzen van de Gemeenschap gelegen grensoverschrijdende stroomgebieden. Tevens verplicht zij de lidstaten om samenwerking na te streven met derde landen ten aanzien van stroomgebieden die de grenzen van de Gemeenschap overschrijden. Zoals hierboven reeds gesteld, gaat het in het eerste geval om een resultaatsverplichting om te komen tot gecoördineerde implementatie van milieudoelstellingen en maatregelenprogramma's per stroomgebiedsdistrict. Daaraan gekoppeld is een inspanningsverplichting om te komen tot één stroomgebiedbeheersplan. In het tweede geval gaat het om inspanningsverplichtingen om te streven naar gecoördineerde implementatie van de doelstellingen van de richtlijn, bij voorkeur middels één stroomgebiedbeheersplan.

Als de vraag aan de orde is of een lidstaat aan zijn verplichtingen krachtens artikel 3 lid 3, 4 en 5 van de EKW heeft voldaan, zijn het deze verplichtingen en de nadere inhoud die de EKW daaraan geeft middels de in de richtlijn uitgewerkte stroomgebiedbenadering die primair als toets zullen dienen. In dit verband is het

¹⁶ Art 21 lid 3 VN Verdrag inzake het Recht van de Zee. Voor nadere informatie zie Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, *Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee*, april 2003.

van belang om op te merken dat artikel 3 van de EKW de lidstaten niet verplicht tot het sluiten van internationale verdragen ten aanzien van stroomgebieden die zich deels op hun grondgebied bevinden. Uiteraard kan de inhoud van dergelijke verdragen een rol spelen bij het beoordelen of een lidstaat aan zijn samenwerkingsverplichtingen krachtens artikel 3 van de EKW heeft voldaan. Echter het feit of er al dan niet een verdrag gesloten is, is op zichzelf niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een lidstaat aan zijn samenwerkingsverplichtingen op grond van artikel 3 heeft voldaan.

Bepalend voor het antwoord op die vraag is de invulling die gegeven wordt aan de hierboven uiteengezette resultaats- en inspanningsverplichtingen. Voor Nederland zullen dus de uitkomsten van alle in paragraaf 3.3 genoemde internationale samenwerkingsvormen, inclusief verdragen, bepalen of Nederland aan zijn verplichtingen inzake artikel 3 lid 3, 4 en 5 van de EKW heeft voldaan.

4. AARD VAN DE RELATIE TUSSEN EKW EN VERDRAGEN

4.1 Inleiding

De vraag naar de relatie tussen de Europese Kaderrichtlijn Water en internationale verdragen doet zich om een aantal samenhangende redenen voor. Ten eerste kent het Europees recht geen afzonderlijk eigen juridisch instrument waarmee de lidstaten hun onderlinge samenwerking ter implementatie van Europese regelgeving juridisch vorm kunnen geven. Hierdoor maken de lidstaten mede gebruik van verdragen. Ten tweede hebben sommige verdragen een meervoudige rol ten opzichte van de EKW. Dit kan tot onduidelijkheden in de onderhandeling leiden. Ten derde bestaat over de competentieverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap vaak onduidelijkheid, ook als het gaat om de bevoegdheid van de lidstaten om verdergaande maatregelen te treffen. Dit is in het bijzonder een complicerende factor omdat de verdragen zowel verplichtingen naar Europees als ook naar internationaal recht inhouden. Deze drie onderwerpen worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens besproken.

4.2 Samenwerking middels verdrag

Hoewel de EKW de lidstaten verplicht tot onderlinge samenwerking ten aanzien van het beheer van stroomgebieden die het grondgebied van meerdere lidstaten bestrijken, kent het Europees recht geen algemeen juridisch instrument ter regulering van dit type samenwerking. Deze situatie heeft tot gevolg dat de lidstaten ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4, onder andere, gebruik maken van een internationaal juridisch instrument, het verdrag.

Dit leidt tot de opmerkelijke situatie dat enerzijds op de EKW het Europees recht inzake bijvoorbeeld inwerkingtreding en implementatie van toepassing is terwijl op de instrumenten die dat recht beogen te implementeren het internationaal recht van toepassing is alsmede de nationale regelgeving van de afzonderlijke lidstaten inzake bijvoorbeeld de inwerkingtreding en implementatie van verdragen. In het laatste geval, bij het sluiten van verdragen, hebben de lidstaten meer vrijheid van handelen dan onder Europees recht.

Deze situatie hangt samen met de kenmerken van de Europese rechtsorde enerzijds en met de kenmerken van het internationaal recht anderzijds. Ten eerste, komt het Europees recht tot stand middels besluitvormingsprocedures die niet vereisen dat elke lidstaat instemt met de regeling in kwestie. Ten tweede, kan de Europese rechter – en dat zijn zowel de nationale rechters als ook het Hof van Justitie en het Hof van Eerste Aanleg – nationale wetgeving die in strijd is met het Europees recht buitentoepassing verklaren. Dit in tegenstelling tot het internationaal recht dat staten slechts juridisch bindt als zij met dat recht hebben

ingestemd en ten aanzien waarvan de Nederlandse rechter slechts Nederlandse wetten buiten toepassing kan verklaren als het gaat om een ieder verbindende bepalingen van geschreven recht (art. 94 Grondwet).¹⁷

De grotere vrijheid die de lidstaten hebben bij het sluiten van verdragen ter implementatie van de EKW kan op gespannen voet staan met het primaat van het Europees recht binnen de Europese rechtsorde (zie ook paragraaf 5.2). De EKW omzeilt deze problematiek omdat zij ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 het sluiten van verdragen tussen de lidstaten niet verplicht stelt. Zij sluit daarentegen aan bij de resultaatsverplichting om te komen tot gecoördineerde maatregelenprogramma's en de inspanningsverplichting om te komen tot stroomgebiedbeheersplannen voor het hele stroomgebied.

Het bovenstaande betekent dat hoewel een verdrag een voor de hand liggend instrument kan zijn om mede vorm te geven aan de samenwerkingsverplichtingen op grond van artikel 3 lid 3 en 4 van de EKW, de lidstaten ter implementatie van die samenwerkingsverplichtingen geen gebruik kunnen maken van de vrijheid die het verdragsinstrument hen zou kunnen bieden. Althans, voor zover het gebruik van die vrijheid tot strijd met de verplichtingen van de lidstaten op grond van de EKW zou leiden. De lidstaten blijven dus te allen tijde gehouden de verplichtingen zoals in de EKW vastgelegd te implementeren, ook als zij er voor kiezen om door middel van een verdrag inhoud te geven aan die verplichtingen.

Ten aanzien van verdragen die worden gesloten ter implementatie van artikel 3 lid 5 van de EKW is *mutatis mutandis* een vergelijkbare redenering van toepassing. In dit geval gaat de EKW immers uit van de inspanningsverplichting die op de lidstaten rust om tot implementatie van de doelstellingen van de EKW te komen voor het hele stroomgebied, bij voorkeur middels een stroomgebiedbeheersplan. Wel merkt de Commissie op dat in dit laatste geval het verdrag bij uitstek het instrument is om in juridische zin vorm te geven aan internationale samenwerking. Andere instrumenten zijn weliswaar beschikbaar – denk aan Ministeriele Verklaringen – maar dat zijn veelal geen juridisch bindende instrumenten. Uiteraard is op de verhouding tussen enerzijds derde landen en anderzijds de lidstaten en de Gemeenschap het internationaal recht van toepassing.

4.3 De meervoudige rol van sommige verdragen

De relatie tussen de EKW en de hierboven besproken internationale verdragen is in de praktijk vaak niet eenduidig. Zo dient de EKW enerzijds ter implementatie van de internationale verplichtingen die voortvloeien uit verdragen waaraan

¹⁷ De rol van de nationale rechter bij het toepassen van het internationaal recht is afhankelijk van de nationale rechtsorde van staten en verschilt per lidstaat van Europese Unie. In sommige lidstaten, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, is de nationale rechter bijvoorbeeld niet bevoegd om nationale wetgeving te toetsen aan verdragen, ook niet als het gaat om bepalingen die een ieder kunnen verbinden. In die gevallen dient het internationale recht eerst omgezet te worden in nationaal recht alvorens dat internationaal recht kan doorwerken in de nationale rechtsorde.

lidstaten en de Gemeenschap gebonden zijn; anderzijds kunnen lidstaten gebruik maken van bestaande verdragen om aan hun verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de EKW. Daarbij is vooral problematisch het feit dat in sommige gevallen één en hetzelfde verdrag deze twee rollen vervult.

Op schematische wijze kunnen de rollen die de verschillende verdragen spelen in relatie tot de EKW als volgt worden weergegeven:

	Implementatie d.m.v. EKW	Samenwerkings- verplichting art. 3 lid 3 en 4 EKW	Samenwerkings- verplichting art. 3 lid 5	Bijdrage aan implementatie van EKW met derde landen in meer alg. zin
Rijn	*	*	*	
Maas		*		
Schelde		*		
OSPAR	*			*
Helsinki	*			*

Het gaat bij deze problematiek in het bijzonder om gemengde verdragen. Hierbij kan gedacht worden aan verdragen zoals het OSPAR Verdrag dat, onder andere, de vervuiling van het mariene milieu vanaf het land reguleert, in het kader waarvan regels ten aanzien van prioritair stoffen kunnen worden vastgesteld. Deze regels gelden ook voor bedrijven die bovenstrooms op rivieren lozen. Dergelijke afspraken worden door de lidstaten en de Gemeenschap via het raamwerk van de EKW, inclusief samenwerking tussen de lidstaten op grond van artikel 3, geïmplementeerd. De lidstaten en de Gemeenschap kunnen echter het OSPAR verdrag ook gebruiken om afspraken te maken met derde landen over bijvoorbeeld lozingsnormen die in het raamwerk van de EKW zijn overeengekomen, en zodoende aspecten van de EKW met derde landen implementeren. Daarbij gaat het echter niet om de in artikel 3 lid 5 bedoelde samenwerking omdat het doel van het OSPAR verdrag niet is het implementeren van de stroomgebiedbenadering maar ziet op de bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee. Ook het Helsinki verdrag kan, net als het OSPAR verdrag, deze dubbelrol vervullen.

Ook bij gemengde verdragen die zien op het beheer van een specifieke rivier, zoals bijvoorbeeld het Rijnverdrag, kan deze problematiek een rol spelen omdat ook een verdrag als het Rijnverdrag meerdere rollen vervult ten opzichte van de EKW. Ten eerste, kunnen de lidstaten een dergelijk verdrag gebruiken om hun onderlinge samenwerkingsverplichting op grond van artikel 3 lid 3 en 4 van de EKW te implementeren. Ten tweede, kunnen de lidstaten dit type verdragen gebruiken ter implementatie van de in de in artikel 3 lid 5 van de EKW opgenomen samenwerkingsverplichting met derde landen, waarbij in verband met de door hen gedeelde bevoegdheden zowel de Gemeenschap als de lidstaten

betrokken zijn. Ten derde, kunnen in het kader van een verdrag zoals het Rijnverdrag internationaal afspraken gemaakt worden met derde landen over bijvoorbeeld ecologische doelstellingen of prioritaire stoffen. Aan die afspraken zijn vervolgens de Gemeenschap en de lidstaten conform het internationaal recht gebonden. De EKW vormt het raamwerk, met daarmee verbonden de nationale wetgeving van de lidstaten, waarbinnen de Gemeenschap en de lidstaten dergelijke afspraken implementeren.

De meervoudige rol van sommige verdragen kan er toe leiden dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is waarover precies onderhandeld wordt. Ook kunnen verschillende bij de onderhandelingen betrokken partijen uiteenlopende doelstellingen hebben met die onderhandelingen. Daarenboven is de immer aan verandering onderhevige bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap een complicerende factor. Denk bijvoorbeeld aan de bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van de vervuiling van het mariene milieu als gevolg van scheepvaart activiteiten die zich ontwikkelde na het ongeval met de *Braer* in 1993.¹⁸ De hier genoemde factoren hangen nauw samen met het Europese eenwordingsproces en kunnen, gegeven de uiteenlopende belangen die in dat politieke proces een rol spelen, thans niet op eenduidige wijze worden vormgegeven in wetgeving. Wel kan de jurisprudentie van het Hof van Justitie hierin duidelijkheid verschaffen.

4.4 Gedeelde competentie en verdergaande maatregelen

Een nadere complicerende factor die samenhangt met het feit dat de lidstaten en de Gemeenschap competenties delen op het gebied van waterbeleid, is dat de lidstaten op grond van artikel 176 EG bevoegd zijn om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen en te handhaven, ook in het kader van internationale verdragen. Deze mogelijkheid is aan een aantal voorwaarden gebonden. Zo mag het alleen om verdergaande maatregelen gaan, niet om minder vergaande maatregelen. Tevens moet het gaan om milieumaatregelen die zijn gebaseerd op art. 175 EG (en niet op bijvoorbeeld art. 95, 133 of 37 EG), omdat het een zogenaamde minimumharmonisatie betreft. Voorts moeten de verdergaande maatregelen niet in strijd komen met andere – meer algemene – bepalingen van Europees recht, zoals bijvoorbeeld het vrij verkeer van goederen en regels met betrekking tot mededinging. Het gaat hier om maatregelen die genomen worden boven op de maatregelen die op grond van de EKW vereist zijn. Een aantal elementen spelen in dit kader een rol.

Ten eerste, geeft de Commissie van de Europese Gemeenschap (verder: Europese Commissie) er veelal de voorkeur aan om pas nadat binnen de Gemeenschap maatregelen zijn overeengekomen, met derde landen tot onderhandelingen over te gaan in het kader van gemengde verdragen. Het gaat

¹⁸ Voor nadere informatie zie Nollkaemper en Hey.

hierbij vooral om in principe niet gebiedsgebonden beleidsonderwerpen, zoals bijvoorbeeld prioritaire stoffen en mogelijk ook maatregelen ter beheersing van grondwaterverontreiniging.¹⁹ Als de lidstaten hierover een ander standpunt innemen dan kunnen zij zich beperkt voelen in het treffen van verdergaande maatregelen, waartoe artikel 176 EG hen bevoegd verklaart.

Ten tweede, als verdergaande maatregelen worden getroffen door een lidstaat, door de lidstaten onderling, of door één of meer lidstaten samen met derde landen dan dienen die maatregelen, voor zover zij de lidstaten raken, te conformeren aan het Europees recht. Dit houdt in dat de Europese Commissie in kennis gesteld moet worden van de maatregel en dat de Europese Commissie zich een oordeel zal vormen over de compatibiliteit van die maatregel met het Europees recht (art. 176 EG). Daarnaast kan er ook onduidelijkheid bestaan over de vraag of een maatregel past binnen de meer algemene regels van Europees recht. Dit blijkt uit het geschil tussen Nederland en de Europese Commissie over een door Nederland uitgevaardigd verbod op het gebruik van chloorparaffines waarvan de Europese Commissie in kennis is gesteld ex artikel 95 lid 4 EG.²⁰ Ook in de twee hier genoemde gevallen kan slechts de jurisprudentie van het Hof van Justitie uitsluitsel geven en in alle gevallen is het primaat van het Europees recht binnen de Gemeenschap aan de orde (zie ook hoofdstuk 5).

Een derde complicerende factor die zich kan voordoen is als het Hof van Justitie een verdergaande maatregel die overeengekomen is in het kader van een internationaal verdrag, in strijd met het Europees recht verklaart. In dat geval zouden de lidstaten het internationaal recht schenden als zij niet overgaan tot implementatie van die maatregel en zouden zij het Europees recht schenden als zij wel tot implementatie zouden overgaan. In het geval van *inter se* verdragen is dit probleem van beperkte aard omdat immers alle partijen bij een dergelijk verdrag gebonden zijn aan het Europees recht en zij dus de overeengekomen maatregel zullen moeten intrekken of wijzigen. In het geval van een gemengd verdrag is de situatie complexer omdat in dat geval de lidstaten bij niet implementatie van de verplichting het internationaal recht zouden schenden jegens de derde landen die partij zijn bij het verdrag. Toch acht de Commissie ook dit probleem van beperkte omvang. Ten eerste, bij de meeste gemengde verdragen waar het in relatie tot de EKW omgaat is ook de Gemeenschap partij en vertegenwoordigd door de Europese Commissie. Het mag verwacht worden dat de Europese Commissie zal waken voor het overeenkomen van maatregelen die niet conform het Europees

¹⁹ Anders ligt dit bij specifieke ecologische doelstellingen, die worden overeengekomen voor bepaalde gebieden en dus gebiedsgebonden zijn en per definitie niet voor alle lidstaten gelijkelijk van toepassing kunnen zijn.

²⁰ Besluit van de Commissie, 16 december 2003, aangaande nationale bepalingen over het gebruik van kortketenige gechloreerde paraffines ter kennis gebracht door het Koninkrijk der Nederlanden onder artikel 95 lid 4 van het EG Verdrag 2004/1/EG Pb L 1, 3-1-2004, p. 20. Zie ook Besluit van 3-11-1999, houdende regels inzake het beperken van het gebruik van kortketenige gechloreerde paraffines (Besluit gechloreerde paraffines WMS), Stb. 1999, 478.

recht zijn, immers ook de Gemeenschap zelf zal aan die maatregelen gebonden zijn. Ten tweede, verplicht het beginsel van de gemeenschapstrouw (art. 10 EG) de lidstaten om samen te werken met de Europese Commissie in het kader van dergelijke verdragen.

5. TOEPASSELIJK RECHT EN DE BEVOEGDE RECHTER

5.1 Inleiding

Ten aanzien van de relatie tussen de EKW en verdragen die dienen ter implementatie van die richtlijn doet zich de complicerende factor voor dat die verdragen verplichtingen inhouden naar internationaal en naar Europees recht. Zowel *inter se* alsook gemengde verdragen zijn qua juridische vorm verdragen naar internationaal recht. Dit betekent dat ten aanzien van de inwerkingtreding, interpretatie en toepassing van die verdragen het internationaal recht van toepassing is. Ten tweede, zijn beide type verdragen ook verdragen die een band hebben met het Europees recht. Dit betekent dat, althans waar het de lidstaten en de Gemeenschap betreft, in tegenstelling tot derde landen, het Europees recht van toepassing is. En dat recht gaat binnen de Gemeenschap voor (het beginsel van het primaat van het Europees recht).

5.2 De jurisprudentie van het Hof van Justitie

Ook is op basis van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie duidelijk dat het Hof verdragen die een band hebben met het Europese recht beschouwt als onderdeel van de Europese rechtsorde en die verdragen dus interpreteert en toepast. Op basis van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen de volgende conclusies getrokken worden ten aanzien van de relatie tussen het Europees recht en internationale verdragen:

1. Het Europees recht heeft binnen de rechtsorde van de Gemeenschap het primaat. Dit betekent dat *inter se* verdragen alsmede besluiten genomen op basis van die verdragen verenigbaar dienen te zijn met het Europees recht.²¹ Met andere woorden, de internationaal rechtelijke regel dat later in de tijd gesloten verdragen voorrang hebben op eerder in de tijd gesloten verdragen²² is niet van toepassing in relatie tot het Europees recht.
2. Ook door lidstaten met derde landen gesloten verdragen dienen verenigbaar te zijn met het Europees recht.²³ De enige uitzonderingen hierop zijn

²¹ Zaak C-3/91, *Exporteur SA v/ Lor SA et Confiserie du Tech* [1992] ECR I-5529, para. 8 (Voor nadere informatie zie de Witte 2000 en 2002).

²² Art. 30, Weens verdragen verdrag.

²³ De zogenaamde Open Skies cases: Zaak C-467/98, *Commissies v. Denemarken*, [2002] ECR I-9591; Zaak-468/98 *Commissie v. Zweden*, [2002] ECR I-9597; C-469/98, *Commissie v. Finland*, [2002] ECR I-9627; Zaak C-471/98, *Commissie v. België*, [2002] ECR I-9681; Zaak C-472/98, *Commissie v. Luxemburg*, [2002] ECR I-9741; Zaak C-475/98, *Commissie v. Oostenrijk*, [2002] ECR I-9797; zaak C-476/98, *Commissie v. Duitsland*, [2002] ECR I-9855; Zaak C-466/98, *Commissie v. Groot Britannië en Noord Ierland*, [2002] ECR I-9427 (voor een bespreking zie Holdgaard).

verdragen die door de lidstaten gesloten zijn met derde landen voordat de betrokken lidstaat lid werd van de Gemeenschap.²⁴

3. Internationale verdragen waar de Gemeenschap partij bij is, inclusief gemengde verdragen, vormen een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Gemeenschap.²⁵
4. Onder de verdragen die deel uitmaken van de rechtsorde van de Gemeenschap vallen ook verdragen die betrekking hebben op beleidsonderdelen waarover de Gemeenschap bevoegd is, maar waarbij de Gemeenschap geen partij kan worden, gegeven de bepalingen van het verdrag in kwestie.²⁶
5. Een verdrag waarbij de Gemeenschap geen partij is en dat een beleidsterrein betreft waarop de Gemeenschap (nog) geen bevoegdheden heeft uitgeoefend behoort niet tot de rechtsorde van de Gemeenschap.²⁷
6. Besluiten die tot stand komen in het kader van internationale verdragen die deel uitmaken van de rechtsorde van de Gemeenschap worden door het Hof van Justitie in verband met de ‘directe band’ die zij hebben met het verdrag in kwestie, beschouwd als een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Gemeenschap,²⁸ daarbij kan het ook gaan om juridisch niet bindende besluiten, zoals aanbevelingen.²⁹
7. Het Hof van Justitie zal ook vaststellen of een bepaling van een verdrag rechtstreeks toepasselijk is, oftewel direct werkt. Daarbij hanteert het Hof het volgende criterium. Een bepaling moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn “wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurige omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is.”³⁰ In dit kader is het van belang om te wijzen op een recente uitspraak van het Hof van Justitie waarin het Hof bepaalde dat artikel 6 lid 3 van het Protocol van Athene bij het Verdrag van Barcelona en artikel 6 lid 1 van het herziene Protocol directe werking hebben. De betreffende bepalingen stellen lozingen van bepaalde prioritaire stoffen in het Middellandse-Zeegebied vergunningplichtig. Daarbij ging het om wat aangemerkt zou kunnen worden als verdergaande beschermingsmaatregelen ex artikel 176 EG die de lidstaten die partij zijn bij het Protocol op grond van het internationaal recht hadden moeten treffen. Het Hof achtte zich bevoegd om ook die

²⁴ Art 307 EG.

²⁵ Zaak 181/73 *Haegeman v. België*, [1974] ECR 499, paras. 4-6 en Zaak 12/86 *Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund*, [1987] ECR 3719, paras. 6-12 (voor een bespreking van recent jurisprudentie zie Koutrakos).

²⁶ *Opinie 2/91*, [1993] ECR I-1061 paras. 5-6.

²⁷ Zaak C-379/92, *Peralta* [1994] ECR I-3453.

²⁸ Zaak 30/80 *Griekenland v Commissie* [1989] ECR 3711 en Zaak C-192/89 *Sevince* [1990] ECR I-3461.

²⁹ Zaak C-188/91, *Shell*, [1993] ECR I-363.

³⁰ Para. 39, Zaak C-213/03, 15 juli 2004 waarin naar eerdere jurisprudentie verwezen wordt i.b.b. de arresten *Demiral*, para. 14 en *Wählergruppe Gemeinsam*, C-171/01, I-4301, para. 54.

bepalingen te interpreteren en stelde vast dat het ontbreken van implementatie wetgeving op Gemeenschapsniveau, de lidstaten niet ontslaat van de verplichting tot implementatie van de bedoelde bepaling.

5.3 De EKW, verdragen en geschillen

In de situatie waarin het Hof van Justitie moet oordelen over een geschil aangaande een verdrag dat in verband staat met de EKW, en er dus een relatie gelegd kan worden tussen het verdrag en het Europees recht,³¹ zal het Hof dat verdrag en de besluiten genomen op grond van dat verdrag in zijn oordeelsvorming betrekken. In verband met het primaat van het Europees recht, kan er zo een situatie ontstaan waarin het Hof van Justitie een internationaal overeengekomen besluit strijdig acht met het Europees recht als gevolg waarvan een of meer lidstaten hun internationaal rechtelijke verplichting zouden kunnen schenden, of althans moeten gaan heronderhandelen over het genomen besluit. Zoals hiervoor opgemerkt, acht de Commissie de kans dat een dergelijke situatie zou ontstaan ten aanzien van verdragen die een band hebben met de EKW gering.

Veel problematischer is het als lidstaten hun onderlinge geschillen aangaande een verdrag dat verband houdt met het Europees recht voorleggen aan een internationale rechter of arbitrage college. Het probleem dat zich in zo'n geval kan voordoen is dat als gevolg van de relatie die er bestaat tussen het Europees recht en het verdrag, de interpretatie en toepassing van het Europees recht aan de orde is. Als dat het geval is, dan is de verplichting die krachtens artikel 292 EG op de lidstaten rust in het geding. Op grond van deze bepaling zijn de lidstaten verplicht om geschillen betreffende de uitleg en toepassing van het Europees recht voor te leggen aan de Europese rechter.³² Een dergelijke situatie doet zich thans voor in het geschil tussen Ierland en het Verenigde Koninkrijk, de zogenaamde *MOX Plant* zaak, dat aan een internationaal arbitrage college is voorgelegd. De zaak is voorlopig opgeschort totdat het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.³³

In het licht van de gang van zaken in deze arbitrage komt de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving tot de conclusie dat telkens goed nagegaan moet worden of Europees recht in het geding zou kunnen zijn in een bepaald

³¹ Vergelijk met de zaak. *Peralta* (noot 27) waar het Hof van oordeel was dat er op dat moment een onvoldoende band was tussen het Marpol Verdrag van 2 november 1973 (met Protocollen en Bijlagen en Aanhangsels (Trb. 1975, 147) en met het Protocol bij dat Verdrag van 17 februari 1978 met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188)) en de Europese rechtsorde, omdat de Gemeenschap noch bevoegdheden had uitgeoefend ten aanzien van vervuiling door scheepvaart activiteiten, noch partij was bij het dat verdrag.

³² In het bij het Rijnverdrag overeengekomen Protocol van ondertekening wordt expliciet bepaald dat geschillen waarbij geen derde landen betrokken zijn conform artikel 292 EG [219 oud] beslecht dienen te worden.

³³ Thans loopt er een ingebrekestelling procedure van de Europese Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk inzake de nucleaire installaties die in de *MOX Plant* zaak een rol spelen. Het gaat daarbij om de gebrekkige toegang die aan Gemeenschapsinspecteurs verleend is met als gevolg dat bepaalde opslagfaciliteiten voor nucleair afval niet geïnspecteerd konden worden.

geschil. Wanneer dat het geval is, dient vermeden te worden dat een geschil aan een andere rechter dan de Europese rechter wordt voorgelegd. Artikel 10 EG, inzake gemeenschapstrouw, vereist naar het oordeel van de Commissie een dergelijke houding.

In het geval van een geschil tussen een of meerdere lidstaten en/of de Gemeenschap en een derde land ligt de situatie anders. Een dergelijk geschil kan slechts worden voorgelegd aan een internationale rechter of arbitrage college, immers derde landen kunnen niet voor de Europese rechter verschijnen en op de rechtsbetrekkingen tussen derde landen en een of meer lidstaten en/of de Gemeenschap is het internationaal recht van toepassing. Problematisch is het als in het kader van een dergelijk geschil ook geschillen tussen de lidstaten onderling of een of meer lidstaten en de Gemeenschap een rol spelen. In dat geval zullen de verschillende geschillen zorgvuldig uit elkaar gehouden moeten worden in verband met de bevoegdheden van de verschillende geschilbeslechtsorganen. Een dergelijke houding is naar het oordeel van de Commissie ook vereist op basis van artikel 10 EG inzake gemeenschapstrouw.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Op grond van de in de bovenstaande analyse komt de Commissie tot de beantwoording van de door haar geformuleerde deelvragen.

Deelvraag a: Welke juridische gevolgen heeft de stroomgebiedbenadering die centraal staat in de EKW, voor de samenwerking tussen de lidstaten onderling en de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen?

De stroomgebiedbenadering die centraal staat in de EKW is de directe aanleiding voor de samenwerkingsverplichtingen die op de lidstaten rusten ex artikel 3 van die richtlijn. Het gaat hierbij om:

- a. een resultaats- en inspanningsverplichting om onderling samen te werken ten aanzien van grensoverschrijdende stroomgebieden die zijn gelegen binnen het grondgebied van meerdere lidstaten (art. 3 lid 3 en 4);
- b. de twee inspanningsverplichtingen om samen te werken met derde landen ten aanzien van die stroomgebieden die het grondgebied van de Gemeenschap overschrijden (art. 3 lid 5).

Deelvraag b: Welke vormen van internationale samenwerking kunnen op grond van de EKW onderscheiden worden en welke rol spelen verdragen daarbij?

Ten eerste, de samenwerkingsverplichtingen ex artikel 3 EKW die in veel gevallen vorm wordt gegeven middels verdragen. Noch de bepalingen in artikel 3 lid 3 en 4 noch de bepalingen in artikel 3 lid 5 verplichten de lidstaten tot het sluiten van verdragen. Dit betekent dat voor het oordeel of een lidstaat aan de verplichtingen uit artikel 3 heeft voldaan niet primair getoetst wordt of er al dan niet een verdrag gesloten is. Maatgevend is de wijze waarop de lidstaat invulling heeft gegeven aan de resultaatsverplichting en inspanningsverplichtingen uit artikel 3. Bij het beoordelen van de vraag of is voldaan aan de verplichtingen op grond van artikel 3 zal zowel de inhoud van een ter implementatie van artikel 3 EKW gesloten verdrag alsmede besluiten genomen op basis van dat verdrag uiteraard wel een belangrijke rol spelen.

Ten tweede, samenwerking op grond van internationale verdragen die middels the EKW geïmplementeerd worden. Het gaat in dit laatste geval in ieder geval om de verdragen waar artikel 1 en de preambule van de richtlijn naar verwijzen.

Deelvraag c: Wat is juridisch gezien de aard van de verbonding tussen de EKW en verschillende verdragen die een band hebben met de Richtlijn?

Het Europees recht kent geen afzonderlijk eigen juridisch instrument waarmee de lidstaten vorm kunnen geven aan hun onderlinge samenwerking ter implementatie van Europese regelgeving. Dit heeft tot gevolg dat de lidstaten mede gebruik maken van een internationaal juridisch instrument, het verdrag, om vorm te geven aan hun verplichtingen op grond van artikel 3 lid 3 en 4 van de EKW. Een dergelijk verdrag en in het kader van zoon verdrag genomen besluiten hebben echter geen bijzondere juridische status op grond van de EKW. De juridische verhouding tussen de EKW en de inhoud van dergelijke verdragen wordt, voor zover zij de EKW implementeren, bepaald door het Europees recht.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor verdragen die beogen artikel 3 lid 5 te implementeren. Ook de juridische verhouding tussen de EKW en de inhoud van dergelijke verdragen wordt voor zover zij de inhoud van de EKW implementeren en de verplichtingen van de lidstaten aangaan op grond van die richtlijn, bepaald door het Europees recht.

Deze laatste verdragen net als de verdragen die de EKW beoogt te implementeren vormen echter ook het internationaal rechtelijke kader die de verplichtingen van de Gemeenschap en de lidstaten naar internationaal recht bepalen en die zij implementeren via het raamwerk van de EKW. De juridische verhouding tussen de EKW en dergelijke verdragen, daar waar het gaat om de relatie met derde landen enerzijds en de lidstaten en de Gemeenschap anderzijds wordt bepaald door het internationaal recht.

Het feit dat een aantal, vooral gemengde verdragen, zowel beogen de EKW te implementeren als doormiddel van de EKW geïmplementeerd worden is een complimenterende factor. Zij leidt er toe dat de juridische verhouding tussen de EKW en dergelijke verdragen en besluiten genomen op grond van die verdragen zowel door het Europees als ook het internationaal recht beheerst wordt. Het feit dat de competentie verdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap vaak onduidelijk is, is hierbij een complicerende factor die i.h.b. speelt als de lidstaten gebruik maken van hun bevoegdheid om verdergaande maatregelen te treffen met derde landen.

Deelvraag d: Welk recht – internationaal recht of Europees recht – is van toepassing op de interpretatie en toepassing van verdragen die gesloten worden ter implementatie van de EKW en welke rechter(s) – internationaal of Europees – is (zijn) bevoegd om geschillen met betrekking tot dergelijke verdragen te beslechten?

In al die gevallen waar verdragen worden gesloten ter implementatie van de EKW en waar het gaat om de rechtsbetrekkingen tussen de lidstaten onderling of tussen een lidstaat en de Gemeenschap is primair het Europees recht van toepassing en is het Hof van Justitie bevoegd om die verdragen te interpreteren. Dit geldt ook voor verdragen, zoals het OSPAR verdrag, althans voor zover er een relatie met de Europese rechtsorde te leggen is. Dat het Hof in dergelijke gevallen een ruime interpretatie hanteert als het gaat om het bepalen van die relatie blijkt uit de hierboven besproken uitspraak inzake het Protocol van Athene bij het Verdrag van Barcelona.

Een internationale rechtbank of arbitrage college is niet bevoegd om geschillen over het Europees recht te beoordelen. Dergelijke instellingen zijn echter bij uitstek bevoegd om geschillen te beoordelen tussen de lidstaten en/of de Gemeenschap enerzijds en derde landen anderzijds over internationale verdragen, ook als die verdragen een band hebben met de EKW.

Het bovenstaande betekent dat het antwoord op de door de Commissie gestelde hoofdvraag, wat is vanuit een juridisch perspectief de verhouding tussen de Europese Kaderrichtlijn Water en internationale verdragen, afhankelijk is van de rol die het afzonderlijke verdrag of op grond van dat verdrag genomen besluit speelt bij de implementatie van de EKW. Binnen het rechtssysteem van de Gemeenschap wordt die verhouding primair bepaald door het Europees recht, waarbij het internationaal recht, voor zover relevant voor de interpretatie van de betrokken verdragen en besluiten, door de Europese rechter geïnterpreteerd zal worden.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van de analyses en bevindingen in dit advies komt de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving tot de volgende aanbevelingen:

1. Naar het oordeel van de Commissie is vooral in het geval dat artikel 3 lid 5 van de EKW van toepassing is, het verdragsinstrument een zeer geschikt instrument om in juridische zin vorm te geven aan de na te streven samenwerking. Dit omdat de verdragsvorm bij uitstek de mogelijkheid biedt om rechtsbetrekkingen tussen enerzijds lidstaten en de Gemeenschap en anderzijds derde landen te doen ontstaan.
2. Ook in het geval van onderlinge samenwerking tussen de lidstaten, ex artikel 3 lid 3 en 4 van de EKW, kan naar het oordeel van de Commissie het verdragsinstrument een geschikte manier zijn om vorm te geven aan de

samenwerking. Echter, gegeven het primaat van het Europees recht, zullen de onderlinge rechtsbetrekkingen tussen de lidstaten en de lidstaten en de Gemeenschap in deze situatie primair bepaald worden door het Europees recht.

3. In de situatie waarin één en hetzelfde verdrag gebruikt wordt ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 en ter implementatie van artikel 3 lid 5 EKW verdient het aanbeveling om tijdens onderhandelingen deze situaties conceptueel van elkaar te onderscheiden. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* in het geval een verdrag zowel door de EKW wordt geïmplementeerd, alsook dienst kan doen om de EKW te implementeren met derde landen.
4. In die gevallen waar onderhandeld wordt over verdergaande beschermingsmaatregelen is op grond van artikel 10 EG nauwe samenwerking met de Europese Commissie geboden. Dit is van bijzonder belang als de onderhandelingen worden gevoerd in het kader van verdragen waarbij derde landen partij zijn.
5. Geschillen die zich voordoen tussen de lidstaten onderling over verdragen die een band hebben met de EKW dienen te worden voorgelegd aan de Europese rechter en niet aan een internationale rechter of arbitrage college, artikel 292 EG verplicht hiertoe. In deze situaties is namelijk primair het Europees recht in het geding, waarbij op basis van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie geconcludeerd moet worden dat het Hof de verdragen in kwestie en besluiten genomen in het kader van die verdragen in zijn oordeelsvorming zal betrekken. Het verdient derhalve aanbeveling om er voor te waken dat geschillen waarin het Europees recht aan de orde zou kunnen zijn niet worden voorgelegd aan een internationale rechter of arbitrage college, maar aan de Europese rechter.
6. Voorts merkt de Commissie op dat veel van de vragen die zich voordoen met betrekking tot de EKW en internationale verdragen verband houden met het proces van Europese eenwording en de immer veranderende en vaak onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Slechts jurisprudentie van het Hof van Justitie kan in dergelijke situaties duidelijkheid scheppen. Daarbij is de Commissie van oordeel dat in bepaalde situaties de gang naar het Hof voordelen kan hebben boven het laten voortbestaan van onduidelijkheid. Het verdient aanbeveling om de voor- en nadelen van het aanspannen van een procedure bij het Hof van Justitie telkens nadrukkelijk af te wegen.

De Commissie realiseert zich dat deze aanbevelingen zich niet direct lenen voor vertaling in beleid en wetgeving. Zij heeft met dit advies beoogd een denkkader te ontwikkelen waarbinnen de relatie tussen de EKW en internationale verdragen (beter) kan worden begrepen.

BIJLAGE 1 LITERATUUR

“Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland, Nota van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, April 2004. TK 2003-2004, 28808, nr. 12.

Ellen Hey, “The European Community’s Courts and International Environmental Agreements,” 7 *Review of European Community & International Environmental Law* 1998, pp. 4-10.

Rass Holdgaard, “The European Community’s Implied External Competence after the Open Skies Cases,” 8 *European Foreign Affairs Review* 2003, pp. 365-394.

Panos Koutrakos, “The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure,” 7 *European Foreign Affairs Review* 2002, pp. 25-52.

André Nollkaemper en Ellen Hey, “Implementation of the LOS Convention at Regional Level: European Community Competence in Regulating Safety and Environmental Aspects of Shipping,” 10 *International Journal of Marine and Coastal Law* 1995, pp. 281-300.

H.F.M.W. van Rijswijk, A.A. Freriks, C.W. Backes en R.J.G.M. Widdershoven, *EG-Recht en de Praktijk van het Waterbeheer*, STOWA, 2003.

C.H.V. de Villeneuve, “Grenswaterlopen en de stroomgebiedbenadering,” A. Driesprong, M.V. van Ginkel, H.G. Heegstra en W.H.M.A. Pluimakers (red.), *Lex aquarum, Liber amicorum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, pp. 73-83.

Bruno de Witte, “Internationale verdragen tussen de lidstaten van de Europese Unie,” Preadvies Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NVIR), *Medelingen van de NVIR*, no 123, 2002, T.M.C. Asser Press, pp. 79-131.

Bruno de Witte, “Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union,” G. de Búrca and J. Scott (red.), *Constitutional Change in the European Union: From Uniformity to Flexibility*, 2000, pp. 31-58.

BIJLAGE 2 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Mw. prof. dr. E. (Ellen) Hey

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Mw. mr. dr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk

Mw. mr. drs. A.M. (Annelieke) Laninga-Busch (secretaris)

Mw. M.S. (Marije) Walenkamp (assistente)