

Vergaderjaar 2020–2021

35 829

Goedkeuring van de op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Bijzondere Overeenkomst tussen de regering van de Franse Republiek, de regering van het Koninkrijk België, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 68)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Ten behoeve van de realisatie van de directe -treinverbinding tussen Nederland en Londen, waarbij de reizigers uit Nederland niet meer in Brussel-Zuid hoeven uit te stappen voor het ondergaan van grens- en veiligheidscontroles, zijn in juli 2020 de volgende drie verdragen tot stand gekomen:

- (1) De op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Bijzondere Overeenkomst tussen de regering van de Franse Republiek, de regering van het Koninkrijk België, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 68)¹ (hierna: «het Vierlandenverdrag inzake de veiligheidscontroles» of «de Bijzondere Overeenkomst»);
- (2) De op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de regering van de Franse Republiek, de regering van het Koninkrijk België, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Franse Republiek en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993 (Trb. 2020, 67) (hierna: «het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles» of «de Quadripartiete Overeenkomst»);

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- (3) De op 10 juli 2020 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot grenscontroles op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 69) (hierna: «het bilaterale verdrag inzake de grenscontroles»).

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is eerstverantwoordelijk voor het eerste verdrag, waarvan de noodzaak primair is gelegen in het feit dat de treinen gebruik maken van de Kanaaltunnel. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is eerstverantwoordelijk voor de overige twee verdragen, waarvan de noodzaak primair is gelegen in het feit dat het Verenigd Koninkrijk geen Schengenland is. Het eerste verdrag wordt hierbij ter parlementaire goedkeuring overgelegd. Tegelijkertijd worden het tweede en het derde verdrag, tezamen met de benodigde uitvoeringswetgeving, in een afzonderlijk wetsvoorstel ter parlementaire goedkeuring overgelegd. Tezamen vormen deze drie verdragen het internationale juridische raamwerk dat nodig is voor de realisatie van de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De realisatie van deze directe treinverbinding sluit aan bij het kabinetsbeleid, waarin de trein als duurzaam en volwaardig alternatief vervoermiddel wordt gepositioneerd voor de korte en middellange internationale afstand.

2. Hoofdpijnen van de Bijzondere Overeenkomst

De Bijzondere Overeenkomst heeft tot doel de beveiliging van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden te waarborgen. Sinds 2018 voert Eurostar personenvervoerdiensten per spoor uit tussen Nederland en Londen en omgekeerd. Bij de dienst Londen–Nederland ging het van meet af aan om een directe dienst, waarbij de grens- en beveiligingscontroles voor het vertrek van de trein in Londen worden uitgevoerd. Bij de dienst Nederland–Londen ging het daarentegen in eerste instantie om een indirecte dienst, waarbij de reizigers uit Nederland in Brussel-Zuid moesten uitstappen voor het ondergaan van de benodigde grens- en beveiligingscontroles. Dit had een langere reistijd tot gevolg. Op basis van de Bijzondere Overeenkomst worden de beveiligingscontroles nu ook in Nederland (Amsterdam CS, Rotterdam CS, opstel terrein Watergraafsmeer) uitgevoerd en daarmee is aan één van de voorwaarden voor het realiseren van de directe dienst Nederland–Londen voldaan.

De inhoud van de Bijzondere Overeenkomst is in belangrijke mate gebaseerd op de Bijzondere Overeenkomst die in 1993 werd gesloten tussen België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot de treinen tussen Brussel en Londen die gebruikmaken van de Kanaaltunnel (hierna: «de Bijzondere Overeenkomst uit 1993»).

² De inhoudelijke kern van de nieuwe Bijzondere Overeenkomst wordt gevormd door de artikelen 2 en 3. Artikel 2 bevat een algemene verplichting tot wederzijdse hulp en samenwerking ten aanzien van de veiligheid van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden en artikel 3 specificeert in dit licht vervolgens een aantal specifieke taken en plichten van de ter zake bevoegde autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen.

De basisprincipes van de beveiligingsmaatregelen voor treinen die door de Kanaaltunnel rijden zijn neergelegd in de Intentieverklaring over de beveiliging van de Kanaaltunnel, die in 2017 door de regeringen van

² Bijzondere Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Franse Republiek en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot treinen die gebruikmaken van de vaste kanaalverbinding, gedaan te Brussel op 15 december 1993 (UNTS Vol. 2093, I-36323).

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is aangenomen.³ Het gaat daarbij om maatregelen zoals het zorgdragen voor beveiligingszones op perrons en het waarborgen van «steriele» treinstellen, die zowel vrij zijn van ongeautoriseerde personen als van gevaarlijke materialen en goederen, zoals wapens en explosieven. Deze niet-bindende Intentieverklaring is bedoeld om – ook bij de verdere liberalisering van het personenvervoer per spoor in Europa – de consistentie en effectiviteit van de beveiligingsmaatregelen voor de Kanaaltunnel te waarborgen. Daartoe werken Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk samen in hun contacten met de derde landen van waaruit treinen vertrekken die door de Kanaaltunnel rijden.

In Nederland worden de beveiligingsmaatregelen in het kader van de directe dienst naar Londen opgezet en uitgevoerd door de NS, in samenwerking met Eurostar. Het gaat daarbij zowel om beveiligingsmaatregelen die betrekking hebben op de passagiers die instappen op Amsterdam CS en Rotterdam CS, als om beveiligingsmaatregelen bij Watergraafmeer waar de Eurostar-treinen worden opgesteld. Op de stations Amsterdam CS en Rotterdam CS gaat het primair om het screenen van passagiers en hun bagage. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is op het nationale vlak aangewezen om toezicht te houden op deze beveiligingsmaatregelen.

Daarnaast worden de beveiligingsmaatregelen die in Nederland worden getroffen op het internationale vlak op regelmatige basis gemonitord door de Intergouvernementele Commissie voor de Kanaaltunnel (IGC). De IGC bestaat uit vertegenwoordigers van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en is opgericht bij het in 1986 tussen deze twee Staten gesloten Verdrag van Canterbury, dat de bouw van de Kanaaltunnel inluidde.⁴ De IGC is verantwoordelijk voor het toezicht op de Kanaaltunnel en heeft de autoriteit om treinen de toegang tot deze tunnel te verbieden. Voor de monitoring van de beveiligingsmaatregelen kent de IGC een apart comité: het *Joint Security Committee* (JSC). Het JSC is niet bevoegd om beveiligingsmaatregelen op Nederlands grondgebied te nemen, maar kan wel aanbevelingen doen aan de betrokken vervoerders en rapporteert aan de IGC.

3. Een ieder verbindende bepalingen

De Bijzondere Overeenkomst heeft uitsluitend betrekking op de relaties tussen de Overeenkomstsluitende Partijen en hun bevoegde autoriteiten. Naar het oordeel van de regering bevat de Bijzondere Overeenkomst derhalve geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In artikel 1 worden de definities van een vijftal begrippen uit de Bijzondere Overeenkomst gegeven. De begrippen «vaste verbinding» en «treinen» waren ook al opgenomen in de Bijzondere Overeenkomst uit 1993. De

³ De tekst van deze Intentieverklaring, inclusief bijlagen, is door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gedeeld, maar kan vanwege het vertrouwelijke karakter niet openbaar worden gemaakt.

⁴ Verdrag tussen de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende de bouw en de exploitatie door privéconcessionarissen van een vaste kanaalverbinding, gedaan te Canterbury, op 12 februari 1986 (UNTS Vol. 1497, I-25792).

definitie van «treinen» is identiek aan de definitie die wordt gehanteerd in het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles. De drie overige begrippen «veiligheid», «steriliteit» en «veiligheidszone» zijn vooral bedoeld om de maatregelen op het gebied van beveiliging nader toe te lichten.

Artikel 2

Artikel 2 bevat een algemene verplichting tot wederzijdse hulp en samenwerking ten aanzien van de veiligheid van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden. De Overeenkomstsluitende Partijen dienen te waarborgen dat hun bevoegde autoriteiten elkaar deze hulp en samenwerking verlenen en dat zij, voor zover mogelijk, gezamenlijk handelen in de uitoefening van hun functies die verband houden met deze veiligheid. De wederzijdse hulp en samenwerking zal worden verleend overeenkomstig het toepasselijke nationale recht van de Overeenkomstsluitende Partijen.

Artikel 3

In artikel 3 is een aantal specifieke taken en plichten van de bevoegde autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen neergelegd, dat bedoeld is om de veiligheid van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden te waarborgen. Het gaat daarbij onder meer om het verzekeren van de steriliteit van de treinen en het instellen van veiligheidszones die de steriliteit van de treinen kunnen waarborgen. Verder bepaalt het artikel dat relevante gegevens over de veiligheid tussen de Overeenkomstsluitende Partijen overeenkomstig hun nationale wetgeving worden uitgewisseld. Daarbij wordt niet bedoeld op uitwisseling van persoonsgegevens, maar op uitwisseling van relevante documentatie over de veiligheid van de treinen.

Artikel 4

Artikel 4 geeft aan dat de bevoegde autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen bijeen kunnen komen met het oog op het vergemakkelijken van de samenwerking op het gebied van de veiligheid. Daarbij bepaalt dit artikel dat bij de door de Overeenkomstsluitende Partijen gemaakte regelingen rekening moet worden gehouden met de besluiten en het mandaat van de Intergouvernementele Commissie voor de Kanaaltunnel (IGC). De IGC is verantwoordelijk voor het toezicht op de Kanaaltunnel en heeft de autoriteit om treinen de toegang tot deze tunnel te verbieden.

Artikel 5

Artikel 5 heeft zowel betrekking op uitvoeringsregelingen als op wijzigingen van de Bijzondere Overeenkomst. Het eerste lid voorziet in een grondslag voor uitvoeringsregelingen, waarin de procedures voor de uitvoering van de Bijzondere Overeenkomst kunnen worden neergelegd. Het tweede en derde lid hebben betrekking op eventuele wijzigingen van de Bijzondere Overeenkomst. Elke Overeenkomstsluitende Partij kan het initiatief nemen tot overleg met de andere Overeenkomstsluitende Partijen met het doel bepalingen van de Bijzondere Overeenkomst te wijzigen. De Overeenkomstsluitende Partijen besluiten gezamenlijk en unaniem over de wijzigingen van de Bijzondere Overeenkomst.

Artikel 6

Artikel 6 heeft betrekking op de geschillenbeslechting en bepaalt dat eventuele geschillen over de interpretatie of de toepassing van de Bijzondere Overeenkomst door middel van overleg tussen de Overeenkomstsluitende Partijen dienen te worden beslecht.

Artikel 7

Artikel 7 voorziet in een procedure voor de toetreding van nieuwe partijen tot de Bijzondere Overeenkomst en is nieuw ten opzichte van de Bijzondere Overeenkomst uit 1993, die niet in een dergelijke procedure voorzag. De Bijzondere Overeenkomst uit 2020 is daarom een «open» multilateraal verdrag, terwijl de Bijzondere Overeenkomst uit 1993 een «gesloten» plurilateraal verdrag is. De Overeenkomstsluitende Partijen bij de Bijzondere Overeenkomst van 2020 kunnen elke Staat uitnodigen om tot de Bijzondere Overeenkomst toe te treden en de toetreding kan door deze kandidaat-Staat vervolgens eenvoudig worden gerealiseerd door een akte van toetreding bij de depositaris te deponeren.

Artikel 8

Het eerste lid van artikel 8 bepaalt dat België optreedt als de depositaris van de Bijzondere Overeenkomst. Het tweede en derde lid bevatten vervolgens enkele standaardbepalingen inzake de ratificatie en de inwerkingtreding van de Bijzondere Overeenkomst. Het vierde lid bepaalt ten slotte dat de Bijzondere Overeenkomst van 2020 op het moment van diens inwerkingtreding de Bijzondere Overeenkomst uit 1993 vervangt.

Artikel 9

Artikel 9 maakt het de Overeenkomstsluitende Partijen mogelijk om de Bijzondere Overeenkomst, in afwachting van diens inwerkingtreding, voorlopig toe te passen. Mede naar aanleiding van de motie van de leden Kröger en Ziengs van 14 juni 2018⁵ heeft Nederland aangedrongen op het opnemen van deze mogelijkheid in het verdrag en de overige verdragspartijen hebben daarmee ingestemd. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft als enige verdragspartij van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Voor de overige verdragspartijen blijven, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Bijzondere Overeenkomst uit 2020, de bepalingen van de Bijzondere Overeenkomst uit 1993 gelden. Aangezien de Bijzondere Overeenkomst uit 2020 door de overige verdragspartijen niet voorlopig wordt toegepast kan Nederland zich tot aan het moment van de inwerkingtreding ten opzichte van de overige verdragspartijen niet op dit verdrag beroepen. Naar het oordeel van de Nederlandse regering is dit echter niet bezwaarlijk, aangezien het niet te verwachten valt dat de overige verdragspartijen geen hulp en samenwerking zullen willen verlenen bij het waarborgen van de veiligheid van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden. De essentie van de Bijzondere Overeenkomst is immers veeleer dat Nederland en België zich committeren aan de door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk opgestelde basisprincipes inzake de veiligheid van de treinen die gebruikmaken van de Kanaaltunnel. Daarnaast blijven voor de overige verdragspartijen, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Bijzondere Overeenkomst uit 2020, de bepalingen van de Bijzondere Overeenkomst uit 1993 gelden.

⁵ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 984, nr. 776.

De artikelen 10 en 11 voorzien in een regeling van de opschorting van het verdrag, de beëindiging van het verdrag en de eenzijdige terugtrekking uit het verdrag. Deze bepalingen zijn nieuw ten opzichte van de Bijzondere Overeenkomst uit 1993 en houden rekening met het verband dat in de praktijk bestaat tussen de het Vierlandenverdrag inzake veiligheidsvraagstukken (de «Bijzondere Overeenkomst») en het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles (de «Quadripartiete Overeenkomst»). De Overeenkomstsluitende Partijen zijn uitgegaan van de gedachte dat het niet zinvol is om de door de Quadripartiete Overeenkomst voorziene vorm van grenscontroles – de zogenaamde *juxtaposed controls*, die achtereenvolgens door de grenswachters van twee verschillende Partijen op één station worden uitgevoerd – daadwerkelijk uit te voeren, indien de trein de toegang tot de Kanaaltunnel zal worden geweigerd wegens het niet uitvoeren van de veiligheidscontroles. Het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles veronderstelt in deze zin het Vierlandenverdrag inzake de veiligheidsvraagstukken, terwijl het omgekeerde niet het geval is. Het is immers zeer wel mogelijk om op een veilige manier gebruik te maken van de Kanaaltunnel, zonder tegelijkertijd ook gebruik te maken van een systeem van *juxtaposed controls* ten aanzien van de grenscontroles. Dit verband tussen de Bijzondere Overeenkomst en de Quadripartiete Overeenkomst komt zowel tot uitdrukking in de regeling van de opschorting als van de eenzijdige terugtrekking.⁶

Met betrekking tot de opschorting is er gekozen voor een gefaseerde procedure, die begint met een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris. De opschorting wordt in principe zes maanden na de datum waarop de depositaris de kennisgeving heeft ontvangen van kracht, tenzij de Overeenkomstsluitende Partijen onderling overeenkomen dat de opschorting eerder zal ingaan. Binnen zes weken na de datum waarop de depositaris de kennisgeving heeft ontvangen, dienen alle Overeenkomstsluitende Partijen van zowel de Bijzondere Overeenkomst als de Quadripartiete Overeenkomst bijeen te komen, teneinde de gevolgen van deze opschorting te bespreken. Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat zowel een delegatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als een delegatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid deze bespreking zal moeten bijwonen. In het licht van deze bespreking kan het voor de overige Overeenkomstsluitende Partijen onwenselijk blijken te zijn om aan de Bijzondere Overeenkomst en/of de Quadripartiete Overeenkomst gebonden te blijven, indien een voor hen cruciale Overeenkomstsluitende Partij de Bijzondere Overeenkomst heeft opgeschort. Er is daarom ten slotte voorzien in de mogelijkheid dat de overige Overeenkomstsluitende Partijen tot twee maanden na de ontvangst van de kennisgeving kunnen bewerkstelligen dat de Bijzondere Overeenkomst en/of de Quadripartiete Overeenkomst te hunnen aanzien vanaf hetzelfde moment zullen worden opgeschort als ten aanzien van de Overeenkomstsluitende Partij die de Bijzondere Overeenkomst als eerste heeft opgeschort. Met betrekking tot de eenzijdige terugtrekking uit de Bijzondere Overeenkomst is voorzien in een identieke procedure.

⁶ In het bilaterale verdrag inzake grenscontroles met het Verenigd Koninkrijk is eveneens met dit verband met de Bijzondere Overeenkomst rekening gehouden.

Koninkrijkspositie

De Bijzondere Overeenkomst heeft uitsluitend betrekking op de veiligheid van de treinen die gebruikmaken van de Kanaaltunnel en is daarom niet relevant voor de Caribische delen van het Koninkrijk. De goedkeuring van de Bijzondere Overeenkomst wordt daarom uitsluitend gevraagd voor het Europese deel van Nederland.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok