

Vergaderjaar 1995–1996

24 545 (R 1560)

Goedkeuring van het op 17 december 1994 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag inzake het Energiehandvest, met Bijlagen, en het op 17 december 1994 te Lissabon tot stand gekomen Protocol bij het Energiehandvest, betreffende energie-efficiëntie en de daarmee verband houdende milieu-aspecten, met Bijlage (Trb. 1995, 108)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	2
2. Het Energiehandvestverdrag	2
2.1. Hoofdlijnen van het verdrag	2
2.2. Inhoud van het verdrag	3
2.2.1. Reikwijdte van het verdrag	3
2.2.2. Handel	4
2.2.3. Mededinging	7
2.2.4. Doorvoer	8
2.2.5. Overdracht van technologie	9
2.2.6. Toegang tot kapitaal	9
2.2.7. Bevordering en bescherming van investeringen	9
2.2.8. Overige investeringsartikelen	10
2.2.9. Soevereiniteit en staatsdeelname	11
2.2.10. Milieu	12
2.2.11. Transparantieverplichtingen	13
2.2.12. Belastingen	13
2.2.13. Naleving door lagere overheden	13
2.2.14. Uitzonderingen	14
2.2.15. Overeenkomsten tot economische integratie	14
2.2.16. Geschillenbeslechting	15
2.2.17. Overgangsregelingen	16
2.2.18. Institutionele aspecten	16
2.2.19. Inwerkingtreding	17
2.2.20. Deelname door de Europese Gemeenschappen en de lidstaten	17
2.2.21. Koninkrijkspositie	18
2.2.22. Voorlopige toepassing	18
2.3. Conclusie	19
3. Het Energie-efficiëntieprotocol	20
3.1. Hoofdlijnen van het protocol	20
3.2. Inhoud van het protocol	20
3.3. Conclusie	21

1. Inleiding

In 1990 is een begin gemaakt met een proces dat zou moeten leiden tot samenwerking tussen Oost en West op het gebied van energie. Het initiatief hiertoe was genomen door de toenmalige Nederlandse minister-president drs. R. F. M. Lubbers. Opzet is om internationaal en nationaal een politiek en wettelijk kader op te zetten dat voldoende vertrouwen schept op grond waarvan het bedrijfsleven activiteiten kan ondernemen. Deze energiesamenwerking kan op haar beurt gunstige gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling in de landen van Midden- en Oost-Europa en daarmee de politieke stabiliteit in Europa bevorderen.

Het door de Europese Commissie overgenomen initiatief leidde tot het Europees Energiehandvest dat op 17 december 1991 te 's-Gravenhage werd ondertekend. Het Energiehandvest is echter een politieke intentieverklaring, terwijl het bedrijfsleven juridisch bindende zekerheden nodig heeft. Daarom is het van meet af aan de bedoeling geweest om het Energiehandvest door een verdrag te laten volgen. Daarbij was sprake van een algemeen verdrag, het Energiehandvestverdrag, dat op alle energie-activiteiten van toepassing zou moeten zijn, en specifieke verdragen, toegesneden op bepaalde energiesectoren, de protocollen.

Onderhandelingen over een verdrag begonnen reeds voor ondertekening van het Handvest. Algemeen werd immers de wenselijkheid onderkend om snel tot resultaat te komen. Het was ook de verwachting dat de onderhandelingen binnen zeer korte tijd afgesloten zouden kunnen worden. Tegen die verwachting in duurde dit ongeveer drie jaar. Diverse redenen zijn daarvoor aan te wijzen, zoals het grote aantal onderhandelende partijen met verschillende belangen en ideeën, het grote aantal uiteenlopende onderwerpen (waarover soms ook in andere internationale fora onderhandeld werd) en de complexe situatie in Centraal- en Oost-Europa en de landen van de voormalige Sovjet-Unie (hierna kortheidshalve gezamenlijk aangeduid als Oost-Europa). Uiteindelijk zijn op 17 december 1994 te Lissabon tot stand gekomen het Verdrag inzake het Energiehandvest, met Bijlagen, hierna ook wel aangeduid als Energiehandvestverdrag, en het Protocol bij het Energiehandvest, betreffende energie-efficiëntie en de daarmee verband houdende milieu-aspecten, met Bijlage, hierna aangeduid als Energie-efficiëntieprotocol.

In het navolgende worden de bepalingen van het Energiehandvestverdrag en het Energie-efficiëntieprotocol nader toegelicht. Volledigheidshalve zij er op gewezen dat meer algemene informatie over het Energiehandvest en de daarmee samenhangende ontwikkelingen sinds 1991 is gegeven in een brief van de Minister van Economische Zaken van 29 november 1994 aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer (kamerstukken 1994/95, 21 501-14, nr. 25). Bij brief van 30 januari 1995 (kamerstukken 1994/95, 21 501-14, nr. 27) zijn beide kamers door de Minister van Economische Zaken geïnformeerd over de ondertekening van het Energiehandvestverdrag.

2. Het Energiehandvestverdrag

2.1. Hoofdlijnen van het verdrag

In de Slotakte van de Handvestconferentie is het Energiehandvestverdrag als bijlage 1 opgenomen. Het verdrag omvat onder andere regels met betrekking tot handel (deel II), investeringsbescherming (deel III), soevereiniteit over energiebronnen, milieu (deel IV), geschillenbeslechting (deel V), overgangsbepalingen (deel VI) en structurele en institutionele aspecten (deel VII).

Aan het verdrag zijn veertien bijlagen en vijf besluiten gehecht, welke op grond van het bepaalde in artikel 48 integrerend onderdeel van het

verdrag uitmaken. De besluiten hebben betrekking op de uitleg van specifieke verdragsartikelen. In de bijlagen wordt een opsomming gegeven van de onder het verdrag vallende energieprodukten en -materialen, worden speciale procedures vermeld en worden landen genoemd waarop specifieke bepalingen van toepassing zijn. Wat betreft eventuele toekomstige wijzigingen, kunnen wijzigingen van de bijlagen 1, 2, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13 en 14 vanwege hun uitvoerende aard geacht worden te vallen onder het bepaalde in artikel 7, onder f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, zodat ze geen goedkeuring behoeven, tenzij het parlement zich terzake thans het recht van goedkeuring voorbehoudt. Wijzigingen van de bijlagen 3, 8, 9 en 11 zullen, aangezien ze zelfstandige verdragsverplichtingen bevatten, evenals wijzigingen van het verdrag zelf (zie artikel 42) steeds de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.

Daarnaast zijn in de Slotakte afspraken en verklaringen opgenomen. De afspraken worden door alle betrokkenen onderschreven en geven toelichting op of verduidelijking van het verdrag of onderdelen daarvan. Voorts zijn er verklaringen van afzonderlijke landen. Deze verklaringen weerspiegelen de opvatting van slechts de genoemde landen. Ten slotte dient vermeld te worden dat het Energiehandvestverdrag een eerste verdrag vormt. In artikel 10, vierde lid, wordt aangegeven, dat beoogd wordt om in de periode van 1 januari 1995 tot 1 januari 1998 een vervolgverdrag tot stand te brengen.

2.2. Inhoud van het verdrag

2.2.1. Reikwijdte van het verdrag

Met de definities van artikel 1 wordt de reikwijdte van het verdrag bepaald. Vooral van belang is het vijfde lid, waarin aangegeven wordt wat onder economische activiteiten in de energiesector wordt verstaan. Dit zijn economische activiteiten die betrekking hebben op de stadia van onder meer winning, produktie, transport en handel van energiematerialen en -produkten. Voor de vraag wat is te verstaan onder deze energiematerialen en -produkten wordt in het vierde lid verwezen naar bijlage EM, waar een uitputtende, gedetailleerde opsomming wordt gegeven. In het vijfde lid is ook distributie van warmte als activiteit opgenomen, gezien de potentiële betekenis ervan voor het Energie-efficiëntieprotocol. Vooral op aandringen van de Verenigde Staten is de definitie van «economische activiteit in de energiesector» wat transport betreft beperkt tot transport over land. Telkens wanneer in een bepaling sprake is van «economische activiteit in de energiesector» zijn de activiteiten wat transport betreft derhalve beperkt tot landtransport. De term «economische activiteit in de energiesector» wordt echter niet gehanteerd in artikel 7, dat betrekking heeft op doorvoer. In artikel 7, tiende lid, onder a, wordt in de definitie van doorvoer verwezen naar «het grondgebied van een verdragsluitende partij». In artikel 1, tiende lid, is aangegeven dat onder het grondgebied het land, de binnenwateren en de territoriale zee vallen. Als gevolg daarvan valt transport zowel over land als over nationale wateren onder dit doorvoerartikel.

Gezien de in artikel 1, zesde lid, gegeven definitie van investeringen heeft het verdrag een grote materiële reikwijdte. Aan Russische zijde bestond de vrees dat ten gevolge van deze ruime werking aan het verdrag ook rechten zouden kunnen worden ontleend voor niet aan energie gekoppelde activiteiten. Ten einde misverstanden daarover uit te sluiten, wordt in afspraak 2 van de Slotakte nog eens herhaald dat het gaat om economische activiteiten, die een koppeling met de energiesector moeten hebben. Voorts wordt daar een niet-uitputtende illustratie van deze activiteiten gegeven.

In het tiende lid van artikel 1 wordt aangegeven dat onder het grond-

gebied van een verdragsluitende partij wordt verstaan het grondgebied onder zijn soevereiniteit, alsmede de zee, zeebodem en ondergrond daarvan, waarover die partij soevereine rechten en rechtsmacht uitoefent. Daartoe behoort ook het continentaal plat van een staat. Voor een regionale organisatie voor economische integratie zoals de Europese Gemeenschap gaat het daarbij om de gebieden van de lid-staten van die organisatie. Artikel 40 geeft de mogelijkheid om het verdrag ook van toepassing te verklaren op alle andere gebiedsdelen waarvan die staat of organisatie de internationale betrekkingen behartigt.

2.2.2. Handel

In artikel 4 wordt gesproken over de verhouding van dit verdrag tot het GATT-verdrag. Vastgesteld wordt dat niets in het verdrag inbreuk kan maken op de regels van de GATT en aanverwante instrumenten, zoals die tussen GATT-verdragspartijen worden toegepast. In artikel 1, elfde lid, worden GATT en bijbehorende instrumenten gedefinieerd. Aangegeven wordt dat onder GATT wordt verstaan, al naar gelang het geval, GATT 1947 (de op 30 oktober 1947 te Genève tot stand gekomen Algemene Overeenkomst inzake tarieven en handel met bijlagen en tarieflijsten en met het Protocol van voorlopige toepassing, Trb. 1966, 1, ev.) of GATT 1994 (de Algemene Overeenkomst inzake tarieven en handel, opgenomen in bijlage 1A van het op 15 april 1994 te Marrakesh tot stand gekomen verdrag tot oprichting van de Wereld Handelsorganisatie, Trb. 1994, 235). Onder aanverwante instrumenten worden verstaan alle regelingen, verdragen en besluiten die in het kader van GATT 1947 tot stand zijn gekomen, alsmede het verdrag tot oprichting van de Wereld Handelsorganisatie en de daarbij behorende verdragen, regelingen en besluiten.

De toevoeging in artikel 4 van «GATT, zoals toegepast», heeft een speciale betekenis. In de praktijk van de GATT 1947 is namelijk een beperkt aantal situaties op energiegebied ontstaan c.q. gedoogd, die enigszins op gespannen voet staan met het GATT-verdrag. Eén daarvan betreft de subsidiepraktijk voor steenkoolproductie en -verbruik in Duitsland en Spanje. Tussen de Europese Gemeenschappen en Australië bestaat een politieke afspraak dat Australië deze praktijk niet zal aanvechten in het kader van de GATT, op voorwaarde dat de subsidies op sociale gronden worden verstrekt en er een zekere afbouw plaatsvindt. Onder druk van beide lid-staten was de Gemeenschappen er veel aan gelegen dat deze praktijk niet zou worden aangetast in het kader van het Energiehandvestverdrag en te voorkomen dat niet-GATT-leden via de geschillenbeslechting in dit verdrag deze praktijk zouden kunnen aanvechten. Niet-GATT-leden wordt de mogelijkheid van eventuele geschillenbeslechting hierover ontzegd (bijlage D, derde lid, onder a).

Een fundamenteel probleem ten aanzien van toepassing van het GATT-verdrag in het voorliggende verdrag was dat verdragspartijen, die (nog) geen GATT-verdragspartij zijn, geen rechten kunnen ontlenen aan het GATT-verdrag (bijvoorbeeld de toegang tot geschillenbeslechting in GATT-kader). Ten einde de problematiek van de handelsrelaties met en tussen deze niet-GATT-landen op te lossen, zijn in artikel 29 interim-bepalingen opgenomen. Er wordt van uitgegaan dat uiteindelijk alle verdragspartijen partij zullen worden bij de GATT, zodat de interim-bepalingen dan niet langer nodig zullen zijn. Artikel 29 is van toepassing zolang een of meer verdragspartijen geen GATT-verdragspartij zijn. In dat artikel wordt bepaald dat de GATT-regels worden toegepast op de handelsbetrekkingen tussen verdragspartijen, waarvan ten minste één geen GATT-verdragspartij is. Vanwege het dynamische karakter van de GATT-regels was het voorts noodzakelijk overeenstemming te bereiken over de inhoud van de geldende regels. Van de niet-GATT-verdragspartijen kon immers moeilijk verwacht worden dat zij op voorhand zouden instemmen met toekomstige wijzigingen van

GATT-regels zonder bij de onderhandelingen daarover betrokken te zijn geweest. Dit betrof met name de verwachte uitbreiding naar terreinen als diensten en bescherming van intellectuele eigendom in het kader van het verdrag tot oprichting van de Wereld Handelsorganisatie. Derhalve wordt in artikel 29, tweede lid, onder a, bepaald dat voor genoemde handelsbetrekkingen de GATT-regels, zoals toegepast per 1 maart 1994 op energiegrondstoffen en energieproducten, zullen gelden alsof de niet-GATT-landen reeds partij zijn bij GATT.

Dit betekent echter niet dat alle GATT-regels onverkort toegepast kunnen worden. Verschillende artikelen uit het GATT-verdrag en uit latere GATT-instrumenten (verdragen en besluiten van de GATT-Raad) hebben immers geen enkele betekenis voor de handel in energie. Derhalve worden deze bepalingen, die zijn vermeld in bijlage G, uitgezonderd. Daarnaast rees het probleem van de uitzondering van de GATT-regels, die Rusland claimde voor de handel tussen de staten van de voormalige Sovjet-Unie. Er zijn afspraken tussen de voormalige Sovjet-republieken in voorbereiding op dit terrein. Genoemde landen wilden zich niet op voorhand vastleggen op de GATT-regels, die een preferentiële behandeling niet toestaan, tenzij dat in de context van een volledige vrijhandelszone geschiedt. Aangezien een van de algemene politieke doelstellingen van de Europese Gemeenschappen onder meer de versterking van de onderlinge samenwerking tussen deze republieken is, viel dit moeilijk te weigeren. Een vergelijkbare aanpak werd ook gevolgd in de in die periode in onderhandeling zijnde samenwerkings- en partnerschapsakkoorden met Rusland en de Oekraïne. Gelijktijdig wilde men een mogelijk misbruik van artikel 29, in afwijking van de geldende GATT-regels voor vrijhandelszones, inperken. Uiteindelijk werd een compromis gevonden, neergelegd in artikel 29, tweede lid, onder b. Daar wordt een tijdelijke uitzondering van de GATT-regels gemaakt voor de bilaterale handelsrelaties tussen de republieken van de voormalige Sovjet-Unie tot 1 januari 1999 of tot het moment dat betrokken landen toegetreden zijn tot de GATT, respectievelijk de Wereld Handelsorganisatie. Overigens is dit gebonden aan bepaalde in bijlage TFU neergelegde regels, bijvoorbeeld aangaande notificatie.

Een ander probleem was de handel in nucleaire producten. Vanwege de speciale aard van deze producten en in verband met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie streefden de Gemeenschappen een specifieke regeling na. Het Euratomverdrag kent specifieke bepalingen (hoofdstuk VI) ten aanzien van onder andere de handel in nucleair materiaal. Meer in het bijzonder beschikt het Voorzieningsagentschap Euratom over specifieke bevoegdheden ter zake. In 1993 en 1994 vonden bovendien bilaterale onderhandelingen plaats tussen de Gemeenschappen enerzijds en republieken van de voormalige Sovjet-Unie, met name Rusland en Oekraïne, anderzijds over partnerschaps- en samenwerkingsakkoorden, waarin onder meer handel in nucleaire producten aan de orde was. Pogingen van de Gemeenschappen om in de tekst van het Energiehandvestverdrag zelf vast te leggen dat bilaterale handelsverdragen tussen verdragspartijen prioriteit hebben boven het Energiehandvestverdrag, mislukten. In bijlage G, vierde lid, wordt nu de mogelijkheid gegeven om bij handel in nucleair materiaal de regels van andere verdragen te laten gelden. In verklaring VI, onderdeel 7, onder a, van de Slotakte wordt dienaangaand gesteld dat de Europese Gemeenschappen en de Russische Federatie de bepalingen hierover uit de op 24 juni 1994 te Korfoe tot stand gekomen Overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds, met bijlagen en Protocollen (Trb. 1994, 268), laten gelden. In verklaring VI, onderdeel 7, onder b tot en met f, van de Slotakte blijkt dat de Gemeenschappen met enkele andere staten uit de

voormalige Sovjet-Unie een soortgelijke regeling hebben getroffen of nog zullen treffen. Genoemd kunnen worden de op 14 juni 1994 te Luxemburg tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met Bijlagen, Protocol en Brieven (Trb. 1994, 230), de op 23 januari 1995 te Brussel tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, met Bijlagen en Protocol (Trb. 1995, 144) en de op 9 februari 1995 te Brussel tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Republiek Kirgizstan, anderzijds, met Bijlagen en Protocol (Trb. 1995, 145).

Voorts speelde de kwestie van tarieven. Het GATT-verdrag verplicht partijen niet tot het bevroren of schrappen van tarieven voor energieproducten. Sommige landen wilden zich in de context van het Energiehandvestverdrag daarop niet vastleggen, omdat men dit zag als een doorkruising van tariefonderhandelingen in het bredere kader van de GATT. De Verenigde Staten wilden bovendien de ruimte houden om voor ruwe aardolie in de toekomst een tarief in te stellen. Een ander punt van aandacht betrof het inperken van de vrijheid van overheden om naar believen heffingen bij de export van energieproducten in te stellen ten einde overheidsinkomsten te vergaren. Voor Westerse investeerders in Rusland zullen hoge heffingen op hun export van energieproducten de aantrekkelijkheid van een investering aanzienlijk geringer maken. Vanwege de terughoudendheid bij verschillende landen om zich op dit punt nu al juridisch te binden, zijn er geen harde afspraken gemaakt over de bevroering van tarieven en andere heffingen bij invoer of uitvoer. Wel kon overeenstemming bereikt worden over een inspanningsverplichting om de tarieven en exportheffingen te handhaven op het huidige niveau. Verdragspartijen zullen daartoe de toegepaste tarieven notificeren bij het Handvestsecretariaat. Voorts zijn er afspraken gemaakt in artikel 29, vijfde lid, over de te volgen procedure voor eventuele verhoging van tarieven en exportheffingen. Ook binden partijen zich in artikel 29, zesde lid, om vanaf 1 januari 1995 nadere onderhandelingen te starten en af te ronden voor 1 januari 1998 met het oog op het aangaan van bindende verplichtingen op dit punt.

Met de thans overeengekomen bepalingen is het laatste woord over handel nog niet gezegd. Slechts een enkel voor energie van belang zijnd onderwerp dat in de Uruguay-ronde in aanvulling op GATT-1947 aan bod is gekomen, is in het verdrag meegenomen. Dat geldt speciaal voor de met handel verband houdende investeringsmaatregelen (TRIM's). Daarbij gaat het om voorwaarden die sommige (ontwikkelings)landen verbinden aan directe investeringen in hun land door (buitenlandse) ondernemingen. Dergelijke voorwaarden (bijvoorbeeld de eis om een deel van de grondstoffen lokaal te betrekken) kunnen tot handelsverstoringen leiden. Over TRIM's zijn in artikel 5 soortgelijke bepalingen als in het bij het verdrag tot oprichting van de Wereld Handelsorganisatie behorende TRIM's-verdrag opgenomen. Onderwerpen als diensten, (overheids)-aanbestedingen en bescherming van intellectuele eigendom (TRIP's) zijn in het verdrag echter buiten beschouwing gebleven. In artikel 30 wordt hierover bepaald dat de Handvestconferentie snel de resultaten van de Uruguay-ronde zal bezien met het oog op eventuele wijziging van het verdrag. Evenzo wordt in artikel 31 aangegeven dat op korte termijn zal worden nagegaan, hoe uitrusting op het gebied van energie (componenten voor elektriciteitscentrales, boorapparatuur en dergelijke) onder de werking van het verdrag kan worden meegenomen.

2.2.3. Mededinging

Het is niet van belang ontbloot dat marktwerking nadrukkelijk wordt behandeld in het verdrag. Het verdrag is immers gericht op samenwerking met landen die zich in het proces bevinden van de introductie van een markteconomie. Artikel 6 (mededinging) levert daar een bijdrage aan. Hierin wordt bepaald dat verdragsluitende partijen er naar streven om marktverstoringen en belemmeringen voor mededinging bij economische activiteiten in de energiesector te verminderen. Voorts zullen zij er voor zorgen dat zij binnen hun rechtsmacht de nodige en geschikte wetgeving ter bestrijding van eenzijdige en overeengekomen mededinging-beperkende gedragingen bij economische activiteit in de energiesector tot stand brengen en doen naleven. Voor de landen in Oost-Europa betekent dit streven naar marktwerking een forse omslag. Juist op dit onderdeel wordt door diverse landen uit deze regio dan ook een overgangperiode gevraagd (vermeld in bijlage T). Overigens laat dit artikel onverlet dat een land – binnen de in artikel 22 aangegeven grenzen – overheidsbedrijven kan hebben en exclusieve of speciale voorrechten aan bedrijven kan blijven verlenen. Wat de Nederlandse regelgeving betreft wijzen wij erop dat de bestaande Wet economische mededinging (Wem) ook van toepassing is op privaatrechtelijke ondernemingen en overheids-ondernemingen in de energiesector. Wel zijn horizontale prijsregelingen voor aardgas en elektriciteit in artikel 4, eerste lid, onder c, van het Besluit horizontale prijsbinding vrijgesteld van de in dat besluit geregelde onverbindendverklaring. Ook voorziet artikel 3, eerste lid, onder f, van het Besluit marktverdelingsregelingen in een vrijstelling van de in dat besluit geregelde onverbindendverklaring voor marktverdelingsregelingen voor de productie en distributie van aardgas en elektriciteit. Zoals blijkt uit de nota's van toelichting bij die besluiten, zijn die vrijstellingen gebaseerd op de volgende overwegingen. Voor een verzekerde voorziening van aardgas en elektriciteit tegen redelijke kosten zijn investeringen nodig in productie- en transportvoorzieningen, moet een zodanige productiecapaciteit aanwezig zijn dat op elk moment aan de vraag kan worden voldaan en moet levering in de hele leveringsketen worden gewaarborgd door een leveringsplicht. Dat geheel van voorzieningen maakt een landelijke coördinatie en taakverdeling noodzakelijk, waarvan bepaalde horizontale prijsregelingen en marktverdelingsregelingen onderdeel kunnen uitmaken. Die mededingingsregelingen vormen, aldus de nota's van toelichting, een belangrijk instrument van het energiebeleid en zijn daarom van de besluiten vrijgesteld. Afgezien daarvan merken wij op dat die vrijstellingen de mogelijkheid in beginsel onverlet laten om op basis van artikel 19 van de Wem tegen een vrijgestelde mededingingsregeling op te treden, als die gelet op de omstandigheden van het concrete geval in strijd is met het algemeen belang.

Overigens hebben die beide besluiten een tijdelijk karakter, omdat zij onderdeel uitmaken van het mededingingsregime dat zal gelden tot het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe mededingingswet (zie ook kamerstukken II 1995/96, 24 400 hoofdstuk XIII, nr. 1, blz. 33 en 34). Het wetsvoorstel voor die mededingingswet is inmiddels aan de Raad van State aangeboden ter advisering. Het is de bedoeling dat die mededingingswet zoveel mogelijk zal aansluiten bij de systematiek van de EG-mededingingsregels en van toepassing zal zijn op alle sectoren, dus ook de energiesector. Aldus zal worden voldaan aan de artikelen 6, tweede lid, en 22, vierde lid, van het Energiehandvestverdrag.

In artikel 6, vijfde lid, wordt ingegaan op de te volgen procedure als een verdragsluitende partij meent dat zij in haar belangen geschaad wordt door concurrentiebelemmerend gedrag in een andere verdragsluitende partij. Deze procedure omvat notificatie en eventueel overleg. In deze procedure is de aangesproken partij de instantie die over de kwestie beslist en eventueel actie onderneemt. Internationale arbitrage, elders in

het verdrag wel voorzien, is derhalve niet mogelijk op dit punt. In het zevende lid wordt bepaald dat slechts deze procedure, alsmede het in artikel 27, eerste lid, genoemde diplomatieke overleg van toepassing zijn bij geschillen over artikel 6.

2.2.4. Doorvoer

In de energieketen vormt doorvoer een belangrijke schakel. Zeker met betrekking tot de leidinggebonden produkten elektriciteit en gas is het van belang dat duidelijk is bepaald onder welke voorwaarden doorvoer kan plaatsvinden. Onder doorvoer wordt in het verdrag verstaan transnationale doorvoer in de zin van vervoer via een tussenliggend land. Ten einde misverstanden op dit punt te voorkomen wordt in de Slotakte gesteld (afspraak 1, onder b) dat de bepalingen van het verdrag geen enkele verdragsluitende partij ertoe dwingen om verplichte toegang van derden tot de netten in te voeren. Op deze wijze wordt duidelijk gemaakt dat de hier gegeven bepalingen over doorvoer los staan van de binnen de Europese Gemeenschap lopende discussie over toegang tot de elektriciteits- en gasnetten voor anderen dan de betrokken netbeheerders (zogenaamde Third Party Access).

Artikel 7 over doorvoer dient gezien te worden in het licht van het gegeven dat de partijen bij doorvoer veelal private ondernemingen zijn of instanties die op afstand van de overheid opereren. Rechtstreekse invloed van de overheid op deze bedrijven is dan ook veelal beperkt. Dit komt op enkele punten in de tekst van dit artikel tot uiting (tweede en zesde lid).

Hoofdpijnen van de doorvoerregeling zijn een zo groot mogelijke vrijheid voor doorvoer, afwezigheid van discriminatie en zoveel mogelijk onbelemmerde doorgang van de te vervoeren produkten. Meer in het bijzonder wordt in het vierde lid aangegeven dat, indien doorvoer niet op commerciële basis geregeld kan worden, de verdragsluitende partijen zich verplichten binnen de grenzen van toepasselijke wetgeving geen obstakels voor nieuw aan te leggen doorvoercapaciteit op te werpen. Deze verplichting geldt volgens het vijfde lid overigens niet als de veiligheid of de efficiency van de energiesystemen, met inbegrip van voorzieningszekerheid, in gevaar zou kunnen komen.

In artikel 7, achtste lid, wordt aangegeven dat dit artikel geen afbreuk doet aan reeds bestaande internationale rechten en verplichtingen. Voorbeelden hiervan zijn verdragen als het onlangs aan het parlement ter goedkeuring voorgelegde op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb.1983, 83), waarin rechten en verplichtingen aangaande het continentale plat zijn vastgelegd. In dit verband kunnen ook worden genoemd richtlijn nr. 91/296/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 31 mei 1991 betreffende de doorvoer van aardgas via de hoofdnetten (PbEG L 147) en richtlijn nr. 90/547/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober 1990 betreffende de doorvoer van elektriciteit via de hoofdnetten (PbEG L 313). In de Nederlandse situatie zijn de Samenwerkende elektriciteits-produktiebedrijven en Gasunie de bedrijven die doorvoer op hun leidingnetten dienen te verzorgen onder de in die richtlijnen genoemde voorwaarden. Zowel in de elektriciteitssector als in de gasector was er ver voor de totstandkoming van deze richtlijnen sprake van doorvoer. Voor de elektriciteitssector zijn in een samenwerkingsverband van een groot aantal Europese elektriciteitsbedrijven (UCPTE: «Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité») afspraken gemaakt die een solide basis voor doorvoer zijn gebleken. In de gasector geschiedt doorvoer op basis van commerciële contracten.

Indien doorvoer tot onderlinge geschillen leidt, is de regeling voor geschillenbeslechting van het verdrag van toepassing. Onderkend werd echter, dat de in deze regeling voorziene procedures meer tijd in beslag

zouden kunnen nemen dan het belang van doorvoer toelaat. Daarom is in artikel 7, zevende lid, in een aparte aanpak voorzien, waardoor het mogelijk is snel tijdelijke regelingen te treffen.

Voor Oost-Europa is artikel 7 een van de belangrijke onderdelen van het verdrag. Dit geldt zeker voor de landen van de voormalige Sovjet-Unie. Door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie kwamen immers allerlei relaties op energiegebied in deze regio op de tocht te staan. Deze relaties dienden vrijwel van de ene op de andere dag op internationale basis in plaats van op nationale basis geschoeid te worden.

2.2.5. Overdracht van technologie

Gezien de wijziging in de regimes in Oost-Europa is het thans gewenst ruimte voor uitwisseling van technologische kennis op energiegebied te scheppen. Met het oog daarop is artikel 8 opgesteld. Daarin wordt allereerst een inspanningsverplichting voor toegang tot en overdracht van technologie aangegeven. Gelet op de overdracht van technologie verplichten de verdragsluitende partijen zich vervolgens ertoe bestaande belemmeringen op te heffen en geen nieuwe belemmeringen in te stellen.

2.2.6. Toegang tot kapitaal

Om tegemoet te komen aan wensen die vooral leven in Oosteuropese landen, is artikel 9 opgenomen over de toegang tot kapitaal. De verdragsluitende partijen erkennen het belang van open kapitaalmarkten voor de financiering van handel en investeringen in de energiesector. Dit houdt ingevolge het tweede lid evenwel niet in, dat buitenlanders toegang verkrijgen tot overheidsprogramma's, die van doen hebben met kapitaalverschaffing. Verder wordt in het laatste lid gesteld, dat bij kapitaalverschaffing, zowel in de particuliere als in de publieke sector, criteria op basis van prudentie geoorloofd blijven.

2.2.7. Bevordering en bescherming van investeringen

Van meet af aan hebben de investeringsartikelen een centrale rol gespeeld in de onderhandelingen. De meeste aandacht ging daarbij uit naar het artikel, waarin de algemene regels voor bescherming en behandeling van investeringen staan vermeld (artikel 10). Discussiepunt was of bij de behandeling van investeringen «meestbegunstiging» of «nationale behandeling» moest worden opgenomen. Bij meestbegunstiging worden buitenlandse investeerders onderling niet gediscrimineerd, maar kunnen nationale investeerders een streepje voor krijgen. Bij nationale behandeling dienen alle investeerders op gelijke voet behandeld te worden, ongeacht of zij afkomstig zijn uit het betrokken land zelf dan wel uit andere verdragslanden. In zijn algemeenheid schept nationale behandeling een gunstiger regime voor buitenlandse investeerders dan meestbegunstiging.

Daar vrijwel alle partijen voorstander waren van nationale behandeling, vormde dit het uitgangspunt voor artikel 10. Daarbij werd al snel een onderscheid gemaakt tussen enerzijds nieuwe investeerders, in de fase dat ze zich gaan vestigen in een ander land, en anderzijds gevestigde investeerders. Het voordeel van het maken van een onderscheid tussen gevestigde en nieuwe investeerders is dat dit zou leiden tot een grotere helderheid in het investeringsregime, met name in de te maken uitzonderingen op de regel van nationale behandeling. Immers, terwijl internationaal gezien onder Westerse landen de uitzonderingen voor gevestigde investeerders zeer beperkt zijn, bestaan er vrij veel uitzonderingen voor nieuwe investeerders, ook in Westerse landen.

Medio 1993 kwam echter onverwacht de mededeling van Rusland dat dit land de regel van nationale behandeling voor nieuwe investeerders

niet kon uitvoeren. Het wettelijk regime voor toelating van nieuwe investeerders bleek namelijk in Rusland nog grotendeels opgesteld te moeten worden. Helderheid omtrent de in dat regime neer te leggen regels zou nog ongeveer drie jaar kunnen uitblijven. Daarop werd besloten dat de regel van nationale behandeling voor nieuwe investeerders opgenomen zal worden in een binnen drie jaar af te ronden vervolgverdrag (artikel 10, vierde lid). Totdat dit vervolgverdrag er is, gelden er dus geen harde verplichtingen voor het toelaten van nieuwe investeerders. Wel wordt in het tweede lid van artikel 10 dienaangaand een inspanningsverplichting tot nationale behandeling aangegeven. Tevens wordt, zoals vermeld in het vijfde lid, ernaar gestreefd uitzonderingen op nationale behandeling voor nieuwe investeerders zo beperkt mogelijk te houden of weg te nemen. Vooruitlopend daarop wordt in het zesde lid bepaald dat deelnemende partijen ruimte hebben om nationale behandeling reeds toe te passen.

Voor gevestigde investeerders wordt in artikel 10, zevende lid, de regel van nationale behandeling weergegeven. Voor alle duidelijkheid diene dat als gevolg van de gehanteerde definities uitbreidingen binnen dezelfde investeringsactiviteit (zie artikel 1, achtste lid) onder investeringen van gevestigde investeerders vallen en dus ook onder de verplichting tot nationale behandeling. Voor Rusland wordt op de regel van nationale behandeling een uitzondering gemaakt met betrekking tot de wettelijke goedkeuring voor de verhuur van federale eigendom (besluit van de Handvestconferentie in de tweede bijlage bij de Slotakte). Daarnaast wensten de Verenigde Staten uitzonderingen op nationale behandeling, met name op het gebied van overheidssteun voor energietechnologie. Van Europese zijde was men daar op tegen. De belangrijkste reden was, dat dit tot ondermijning van een van de hoofdregels van het verdrag op een voor energie belangrijk terrein zou leiden. Voor andere deelnemers zou dit bovendien een ongewenst precedent vormen. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat in artikel 10, achtste lid, wordt bepaald dat de modaliteiten van investeringsprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling bij energietechnologie onderwerp van onderhandeling bij het vervolgverdrag zullen worden. Dit brengt met zich mee dat alleen wanneer aan die nog af te spreken modaliteiten wordt voldaan, bij overheidssubsidie hiervoor mag worden gediscrimineerd tussen nationale en buitenlandse investeerders. Met het oog op een helder inzicht in dergelijke programma's dienen ze aangemeld te worden en zullen ze periodiek door de Handvestconferentie onder de loupe worden genomen (negende lid).

2.2.8. Overige investeringsartikelen

In de artikelen 11 tot en met 17 is een aantal bepalingen over investeringen opgenomen, die voor het merendeel gebruikelijk zijn voor investeringsbeschermingsverdragen. Het gaat daarbij onder meer om regelingen inzake vergoeding van verliezen, bijvoorbeeld in geval van oorlog (artikel 12) en onteigening (artikel 13). In artikel 11 zijn regels opgenomen inzake de toelating van stafpersoneel tot de verdragstaat in het gebied waarvan wordt geïnvesteerd. Essentieel zijn de bepalingen in artikel 14. Dit artikel schrijft voor, dat betalingen die verband houden met een buitenlandse investering zonder vertraging mogen worden overgemaakt in een convertibele valuta. De opsomming van categorieën betalingen is ruim, zodat een buitenlandse investeerder recht tot overmaking verkrijgt van allerlei betalingen die in enig verband staan met de investering. Het gaat hier om een zeer belangrijk recht voor de investeerder, die zich immers graag verzekerd weet van het recht na investering zonder vertraging winsten en andere gelden over te mogen maken uit het land van investering.

Anderzijds valt niet te ontkennen, dat landen in Oost-Europa vanwege deviezentekorten problemen kennen in het buitenlandse betalingsverkeer.

Daarom is, zij het vanwege de gecompliceerde problematiek in een laat stadium van de onderhandelingen, door de Conferentie overeenstemming bereikt over een beslissing hieromtrent (bijlage 2, Besluiten met betrekking tot het Energiehandvestverdrag, onderdeel 3). Daarbij is vastgesteld, dat binnen zeer strikte grenzen landen, die voorheen deel hebben uitgemaakt van de Sovjet-Unie, beperkingen in kapitaalbewegingen mogen opleggen aan investeerders uit eigen land, wanneer die voornemens zijn kapitaal naar het buitenland over te maken. Landen die zich hierop willen beroepen, dienden dit uiterlijk 1 juli 1995 kenbaar te hebben gemaakt bij het Conferentiesecretariaat. Alleen de Russische Federatie heeft zich hiervoor aangemeld. Uit de verwijzing in bijlage 2, onderdeel 3, naar het artikel over overgangsbepalingen (artikel 32, derde lid) blijkt, dat het in de bedoeling ligt aan die transferbeperking zo snel mogelijk een eind te maken.

Al met al schept het verdrag een aantrekkelijk regime voor buitenlandse investeerders. Denkbaar is dat er voor deze investeerders nog betere regelingen bestaan of getroffen worden dan in het verdrag wordt voorzien. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn in bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten. De achterliggende gedachte bij het verdrag is, dat een zo groot mogelijke stimulans op buitenlandse investeerders moet worden uitgeoefend. Met het oog daarop wordt in artikel 16 bepaald dat in zulke situaties de voor de investeerder gunstigste regeling geldt.

Ten slotte wordt in artikel 17 gesteld dat er omstandigheden kunnen zijn waarin de verdragsrechten aan investeerders kunnen worden ontzegd. Meestal zal dit uit politieke overwegingen gebeuren. Het waren vooral de Verenigde Staten, die de mogelijkheid wilden hebben om investeerders uit staten, waarmee geen diplomatieke betrekkingen worden onderhouden, van verdragsrechten uit te sluiten.

2.2.9. Soevereiniteit en staatsdeelname

Voor landen met veel energiebronnen is het beginsel van soevereiniteit over deze bronnen van speciale betekenis. Het principe als zodanig werd al bevestigd in het Energiehandvest en komt ook terug in het verdrag (artikel 18). Gelijktijdig wordt in artikel 18 onderkend dat dit beginsel uitgeoefend dient te worden in overeenstemming met het internationaal recht.

Vooraf Noorwegen benadrukte de rechten krachtens soevereiniteit. Dit was begrijpelijk gezien zijn energiepositie. De Noorse praktijk is, dat de staat actief deelneemt in de ontwikkeling van de olie- en gasector en dat Noorse bedrijven voorrang krijgen boven buitenlandse investeerders op het continentale plat. In de andere Westerse landen is de directe bemoeienis van de staat met de exploratie en exploitatie van olie en gas beperkter. Dat geldt ook voor Nederland. Van belang is voorts het signaal dat op dit punt naar Oosteuropese landen zou gaan. Uiteindelijk is in artikel 18 gesteld dat het systeem van eigendom van energiebronnen ongewijzigd blijft (tweede lid), terwijl voorts expliciet de mogelijkheid van staatsdeelname wordt vermeld (derde lid). De mogelijkheid tot staatsdeelname zit overigens ook besloten in artikel 22. In dat artikel wordt voor overheidsbedrijven aangegeven dat ook voor hen het verdrag geldt, in elk geval wat betreft de investeringsbepalingen. Daarmee wordt beoogd dat deze bedrijven en die uit de private sector zo gelijk mogelijk behandeld worden. Dit is zeker van belang voor de energiesector, waar veelal op een of andere manier met de overheid verbonden ondernemingen opereren.

Om tegen te gaan dat over de tekst van het tweede lid interpretatieverschillen zouden ontstaan, is bij de afspraken in de Slotakte onder hoofdstuk V een verklaring opgenomen. Hierin wordt aangegeven dat dit

lid niet gebruikt mag worden om andere bepalingen van het verdrag te ontduiken.

Noorwegen blijkt bij ondertekening van het verdrag een voorbehoud te hebben gemaakt bij deze verklaring. Er bestaat grote twijfel ten aanzien van de juridische geldigheid van dit voorbehoud. De lid-staten van de Europese Unie hebben besloten voorlopig niet te reageren.

2.2.10. Milieu

Over artikel 19, milieu-aspecten, werd in een relatief vroege fase van de onderhandelingen overeenstemming bereikt. Intensieve discussie over dit artikel heeft vooral met de Verenigde Staten plaatsgevonden. Inzet daarbij was met name de vraag in welke mate internationale afspraken, die van belang zijn voor de raakvlakken tussen energie en milieu, in het verdrag hun weerslag moesten vinden. Een belangrijk punt daarbij vormde het gegeven, dat veel van deze internationale afspraken een niet-bindend karakter hebben. De Verenigde Staten hadden er moeite mee om dergelijke afspraken weerspiegeld te zien in het juridisch bindende verdrag.

In de uiteindelijke tekst van artikel 19 wordt in het eerste lid verwezen naar bestaande verplichtingen onder reeds gesloten verdragen waar men partij bij is. Te denken is onder andere aan verdragen totstandgekomen onder auspiciën van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties, zoals het op 13 november 1979 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Trb. 1980, 21) en de bijbehorende protocollen voor SO₂, NO_x en VOC (Volatile Organic Compounds) (respectievelijk Trb. 1985, 148, Trb. 1989, 59 en Trb. 1992, 93). Onlangs is een nieuw SO₂-protocol op basis van dit verdrag tot stand gekomen. Met dit protocol verplichten ook de Oosteuropese landen zich om voor nieuwe elektriciteitscentrales emissie-eisen overeenkomstig de daarvoor in de Europese Gemeenschap geldende richtlijn na te leven (richtlijn nr. 88/609/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PbEG L 336). Bestaande centrales zullen op termijn worden aangepast aan de eisen van de stand van de techniek. Daarnaast valt te denken aan het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in een grensoverschrijdende context, met Aanhangsels (Trb. 1991, 104 en 174).

Artikel 19 heeft betrekking op de gehele energiecycclus. Voor het hierop gerichte beleid worden enkele uitgangspunten neergelegd. Genoemd worden onder meer het beginsel van een goede verhouding tussen baten en kosten, het voorzorgsbeginsel – gericht op het voorkomen of minimaliseren van milieuschade – en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Op basis van deze uitgangspunten nemen de verdragsluitende partijen op zich acties ten behoeve van een gezond milieu te ondernemen. Een voor de Oosteuropese landen belangrijk element is bijvoorbeeld het bevorderen van op de markt georiënteerde prijzen (eerste lid, onder b). Door de kunstmatig lage prijzen voor energie in deze landen vindt enorme verspilling plaats. Marktprijzen zullen de efficiency fors kunnen verhogen. Een ander element is de bevordering van het publieke bewustzijn van de milieugevolgen van energiesystemen en van de mogelijkheden tot voorkomen of bestrijden van negatieve milieugevolgen en van de daaraan verbonden kosten (eerst lid, onder f). Ook worden doorzichtige beoordeling en bewaking van milieu-effecten van belangrijke investeringsprojecten op energiegebied voorzien (eerst lid, onder i).

Daarnaast worden allerlei vormen van internationale samenwerking genoemd. Die samenwerking kan bijvoorbeeld omvatten het delen van informatie over milieuvriendelijk en economisch efficiënt energiebeleid en over praktijken en technologieën die een goede kosten-batenverhouding

hebben (eerste lid, onder e). Zij kan ook betrekking hebben op onderzoek en ontwikkeling (eerste lid, onder g) en informatie-uitwisseling daarover (eerste lid, onder h). Overigens wordt bepaald dat eventuele geschillen, voor zover zij niet geregeld kunnen worden in andere internationale fora, aan de Handvestconferentie worden voorgelegd (tweede lid).

2.2.11. Transparantieverplichtingen

In artikel 20, tweede lid, is een verplichting opgenomen inzake de bekendmaking van wetten, voorschriften, rechterlijke uitspraken en algemene bestuursrechtelijke beslissingen, alsmede verdragen tussen verdragsluitende partijen die van invloed zijn op de onder het verdrag vallende aangelegenheden. De in het Koninkrijk bestaande regels met betrekking tot bekendmaking zijn voldoende om aan deze verplichting te voldoen. In artikel 20, derde lid, is bepaald dat elke verdragsluitende partij een informatiebureau moet aanwijzen waartoe men zich kan wenden met verzoeken om informatie met betrekking tot de hiervoor genoemde wetten, voorschriften enz. Met het oog op deze verplichting is bij het Energiehandvestsecretariaat gemeld dat verzoeken om informatie kunnen worden gericht aan het Ministerie van Economische Zaken, directoraat-generaal voor Energie, directie Algemeen Energiebeleid, hoofdafdeling Internationaal.

2.2.12. Belastingen

Het is voor het Nederlandse bedrijfsleven van belang dat afspraken worden gemaakt over belastingheffing. In artikel 21 van het verdrag wordt het beginsel vastgelegd, dat bij belastingheffing niet mag worden gediscrimineerd, zij het dat in dit artikel een vrij groot aantal beperkende clausules is opgenomen. Zo wordt belasting op inkomen en vermogen van de werking van het artikel uitgesloten. Discriminatie tussen bedrijven uit verschillende landen is echter niet toegestaan en in principe geldt de meestbegunstigingsclausule. Verder is bepaald, dat bilaterale verdragen ter voorkoming van dubbele belasting bij voorrang van toepassing zijn. Dit spreekt haast voor zich, omdat in dergelijke verdragen specifieke afspraken worden gemaakt op belastinggebied. Tot laatstgenoemde afspraken behoort overigens in de regel ook een non-discriminatiebepaling die voorschrijft dat een onderdaan van de ene staat in de andere staat niet aan enige belastingheffing of daarmee verbandhoudende verplichting mag worden onderworpen, die anders of zwaarder is dan die waaraan onderdanen van die andere staat onder dezelfde omstandigheden zijn of kunnen worden onderworpen. In het vijfde lid van artikel 21 wordt een regeling getroffen voor het geval een belastingmaatregel gelijk kan worden gesteld aan onteigening. In geval van onteigening is artikel 13 van toepassing.

2.2.13. Naleving door lagere overheden

In artikel 23 wordt aangegeven dat de centrale overheid in verband met naleving van het verdrag door lagere overheden tot haar beschikking staande, redelijke, maatregelen zal treffen om die naleving te verzekeren. Deze tekst komt overeen met een soortgelijke tekst als bij GATT 1994 is opgenomen (memorandum van overeenstemming betreffende de interpretatie van artikel XXIV van GATT 1994). Uitgangspunt bij dit artikel was, dat naleving van de regels van het verdrag niet alleen een kwestie is die de nationale overheid aangaat. De bevoegdheden van de nationale overheid kunnen immers begrensd worden door bevoegdheden op subnationaal niveau. Dit is vooral van belang bij federale staten als België, de Duitse Bondsrepubliek, de Verenigde Staten, Canada en Rusland.

Met name de Verenigde Staten hadden problemen met de regel van

afdwingen van het verdrag bij lagere overheden. Als deze regel echter niet wordt nageleefd, kan dit de betekenis van het verdrag ondermijnen. Juist op investeringsgebied spelen de lagere overheden immers vaak een belangrijke rol. In Nederland geldt dit bijvoorbeeld bij vestiging van en vergunningverlening aan investeerders. Bij de naleving van de verdragsbepalingen door Nederlandse lagere overheden worden in het kader van de bestaande wetgeving geen problemen voorzien. Lagere overheden mogen geen met het verdrag strijdige besluiten nemen. De naleving hiervan kan in het uiterste geval worden afgedwongen door middel van de Gemeentewet (artikel 268) en de Provinciewet (artikel 261) op grond waarvan met het verdrag strijdige besluiten van de gemeenten onderscheidenlijk de provincies kunnen worden vernietigd. Omdat lagere overheden waarschijnlijk niet snel met de uitvoering van het verdrag te maken zullen krijgen worden ten aanzien van de informatievoorziening inzake de voor hen geldende verplichtingen geen speciale voorzieningen getroffen. Deze overheden zullen zich op de bij verdragen en nationale regelgeving gebruikelijke wijze op de hoogte stellen.

2.2.14. Uitzonderingen

In artikel 24 wordt een aantal uitzonderingen op het verdrag gemaakt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om uitzonderingen in verband met essentiële veiligheidsbelangen van de staat (derde lid). In het tweede lid wordt verdragsluitende partijen de mogelijkheid gegeven onder meer een uitzondering te maken voor inlandse bevolkingsgroepen of personen of groepen met een sociale of economische achterstand. Vooral de Verenigde Staten (maar ook Australië) drongen op deze bepaling aan. Daar hiermee het gevaar bestond van ondermijning van de regel van nationale behandeling voor investeerders, werd deze uitzondering in dit lid aan strikte voorwaarden gekoppeld. Voorts wordt in het vierde lid, onder a, aangegeven dat meestbegunstiging niet vereist, dat voordelen van vrijhandelszones of douane-unies moeten worden «doorgegeven». In het vierde lid, onder b, worden ook akkoorden voor economische samenwerking tussen landen van de voormalige Sovjet-Unie tijdelijk uitgesloten van de algemene regel van meestbegunstiging. Evenals bij handel was het toestaan van deze uitzondering moeilijk te weigeren door de Europese Gemeenschappen. Dit gold temeer daar de Gemeenschappen voor zichzelf de nodige ruimte claimden via artikel 25.

2.2.15. Overeenkomsten tot economische integratie

In artikel 25 over verdragen tot economische integratie staan bepalingen, die vooral voor de Europese Gemeenschappen van belang zijn. De aan dit artikel ten grondslag liggende gedachte is de volgende. Als meestbegunstiging of nationale behandeling onverkort wordt toegepast, zouden de voordelen van interne afspraken binnen de Europese Gemeenschappen automatisch aan derde landen moeten worden doorgegeven, zonder dat daaraan de bijbehorende lasten van lidmaatschap zijn verbonden, of de toetredingsbepalingen ten uitvoer zijn gelegd. Dit zou de lid-staten van de Europese Unie terughoudend kunnen maken bij verdere integratie.

Voor handel, zowel bij goederen als bij de door de Handvestconferentie nog te beziene diensten, kan gebruik gemaakt worden van reeds bestaande uitzonderingsmogelijkheden. Voor handel in goederen bevat GATT 1947 reeds een uitzonderingsbepaling op het beginsel van meestbegunstiging (artikel XXIV), waar landen in het kader van een vrijhandelszone of douane-unie gebruik van kunnen maken. Voor diensten voorziet artikel V van het als onderdeel van het WTO-verdrag tot stand gekomen GATS-verdrag inzake diensten (bijlage 1B bij WTO-verdrag) in een dergelijke afwijking van het beginsel van meestbegunstiging. Artikel

25 van het onderhavige verdrag is vooral bedoeld voor overige zaken, zoals investeringen en doorvoer. De Verenigde Staten en Japan meenden dat het artikel te veel ruimte liet voor uitzonderingen op het verdrag, hoewel zij geen probleem hadden met de strekking ervan als zodanig. De tekst van artikel 25 is daarom diverse keren gepreciseerd. In de Slotakte wordt een verdere verduidelijking gegeven. In de beslissingen van bijlage 2 van de Slotakte wordt onder nummer 5 aangegeven welke investeringen uit derde landen toch de binnen de samenwerkingsverbanden van artikel 24 en 25 geldende behandeling kunnen krijgen. In de Slotakte zelf onder verklaring nummer 5 herinneren de Europese Gemeenschap en de lid-staten aan de voorwaarden dienaangaande van artikel 58 van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Overigens is de praktische betekenis van deze clause op energiegebied beperkt.

2.2.16. Geschillenbeslechting

A. Tussen staten

Ten einde naleving van het verdrag te waarborgen is een goede regeling voor geschillenbeslechting nodig. De algemene regeling voor geschillen tussen de verdragsluitende partijen is opgenomen in artikel 27. Daarin worden voor verdragen bij arbitrage gebruikelijke bepalingen gegeven, waarbij in laatste instantie een ad-hoc scheidsgerecht beslissingen neemt. Dergelijke beslissingen zijn voor de partijen bij het geschil finaal en bindend. Het verdrag bevat echter een variëteit aan onderwerpen, die elk hun eigen benadering vragen. Dientengevolge was er behoefte aan andere, soms aanvullende geschillenregelingen, toegesneden op specifieke onderwerpen. Het gevolg is dat de geschillenregeling tamelijk uitgebreid en ingewikkeld is geworden.

Zo wordt in artikel 28 bepaald dat artikel 27 niet geldt voor geschillen op het gebied van handel tenzij de verdragsluitende partijen die partij zijn bij het geschil dit overeenkomen. Voor handelsgeschillen tussen GATT-leden kan de geschillenregeling van de GATT van toepassing blijven. Voor geschillen, waarin niet-GATT-leden betrokken zijn, heeft het verdrag een aparte regeling, opgenomen in bijlage D. Geschillen over artikel 6 (mededinging) zijn van de geschillenbeslechtingsregeling van artikel 27, tweede lid, uitgesloten. Zoals eerder is weergegeven, zijn in artikel 6 bepalingen opgenomen over hoe te handelen als er problemen inzake mededinging tussen verdragsluitende partijen zijn ontstaan.

Volledigheidshalve zij er nog aan herinnerd dat artikel 7 (doorvoer) een aanvullende geschillenregeling kent om snelle, maar tijdelijke, beslissingen te kunnen nemen bij doorvoerproblemen.

B. Tussen investeerder en staat

Artikel 26 bevat een regeling inzake geschillen tussen investeerders en verdragsluitende partijen. Op grond hiervan kan een investeerder uit een land, dat verdragspartij is, direct internationale arbitrage inroepen in geval van een geschil met de betrokken verdragsluitende partij. Daarbij hoeft deze niet zijn eigen nationale overheid in te schakelen of zich te onderwerpen aan de nationale rechtsgang van de verdragsluitende partij met wie deze een geschil heeft. Door deze mogelijkheid tot internationale arbitrage krijgt de investeerder aanvullende zekerheid over naleving van regels. Overigens heeft nog een uitgebreide discussie plaatsgevonden over de vraag of internationale arbitrage mogelijk zou zijn na nationale rechtspraak, dan wel of een keuze tussen één van beide gemaakt moet worden. De rechtssystemen in de bij de onderhandelingen betrokken landen bleken op dit punt bijna gelijkelijk over beide mogelijkheden verdeeld. Gekozen is daarom voor een oplossing waarbij elk land zijn eigen systeem kan volgen. Ten einde helderheid te geven over de positie van de verdragsluitende partijen is in bijlage ID een lijst opgenomen van

landen die eisen dat een keuze gemaakt wordt en die de investeerder dus niet toestaan om internationale arbitrage na nationale rechtspraak in te roepen. In totaal worden in deze lijst 24 landen genoemd. Het Koninkrijk staat niet op deze lijst, de Europese Gemeenschappen en enkele lid-staten wel. Wat het Koninkrijk betreft geldt dat het bestaande verdragspraktijk is om de mogelijkheid van een nationale en internationale rechtsgang te bepleiten. Dit geeft het bedrijfsleven meer zekerheden om te gaan investeren, waardoor de kans op investeringen wordt vergroot. Het is nuttig dat er eerst een nationale rechtsgang mogelijk is. Het zal niet de moeite waard zijn om voor elke zaak meteen de weg van internationale arbitrage te kiezen. Voor menig (klein) probleem is het heel goed mogelijk om met de lokale rechtsgang tot een bevredigende oplossing te komen. De mogelijkheid van internationale arbitrage na de lokale rechtsgang heeft een nuttige «stok achter de deur»-functie. Het niet opgenomen zijn op de eerdergenoemde lijst betekent dat een buitenlandse investeerder bij een geschil met de Nederlandse overheid eerst de Nederlandse rechtsgang kan volgen. Hij kan daarna het geschil nog aan internationale arbitrage volgens de bepalingen van artikel 26 voorleggen. De Europese Gemeenschappen zijn in de lijst opgenomen daar het Europese Hof van Justitie de enige is die terzake van de verdragen van de Europese Gemeenschappen bevoegd is in laatste instantie recht te spreken.

2.2.17. Overgangsregelingen

In de Oosteuropese landen moet het wettelijke en institutionele kader aangepast worden aan de eisen van een markteconomie. Van meet af aan is onderkend, dat deze aanpassing enige tijd zal kosten en dat sommige bepalingen van het verdrag in deze landen niet direct zullen kunnen worden toegepast. Met het oog daarop is in artikel 32 een overgangsregime voorzien.

Dit overgangsregime is beperkt tot enkele, in artikel 32 met name genoemde, artikelen en onderdelen daarvan. Voorts is in de tijd een begrenzing aangegeven met een maximale uitloop tot het jaar 2001. Ieder land, dat gebruik maakt van het overgangsregime, staat vermeld in bijlage T, gespecificeerd naar het betrokken artikel en de benodigde overgangstijd. In uitzonderlijke omstandigheden kan door de Handvestconferentie worden besloten hiervan af te wijken. Zij kan in dat geval besluiten tot verlenging van de overgangstermijn. Ook kan zij een overgangsmaatregel toestaan voor een voor dat land nog niet eerder in bijlage T genoemd artikel of onderdeel daarvan (derde lid). Een en ander valt, wat ons land betreft, onder het bepaalde in artikel 92 van de Grondwet. Overigens wordt in artikel 32, tweede lid, tevens voorzien dat hulp geboden wordt om het overgangsproces te vergemakkelijken.

2.2.18. Institutionele aspecten

Met het oog op de uitvoering van de in het verdrag en in het Energie-efficiencyprotocol aangegeven taken is een institutioneel raamwerk nodig. In deel VII van het verdrag worden deze institutionele kwesties geregeld. In artikel 34 wordt een periodiek bijeenkomende Handvestconferentie ingesteld. De taken van de Handvestconferentie worden aangegeven in het derde lid. Een hoofdtak van de conferentie is dat zij zorg draagt voor uitvoering van het bepaalde in het verdrag en de protocollen. In artikel 34, derde lid, onderdeel j, is als taak van de Handvestconferentie het nemen van besluiten over toetreding van andere landen tot het verdrag na de sluitingsdatum voor ondertekening van het verdrag opgenomen (zie ook artikel 41). In artikel 34, derde lid, onderdeel l, zijn de besluiten over het bespreken en het aannemen van wijzigingen van het verdrag vermeld. In artikel 42 is daarvoor de procedure geschetst. Wijzigingen dienen door de Handvestconferentie te worden goedgekeurd en treden vervolgens in

werking tussen die verdragspartijen die de wijzigingen bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd hebben. De besluiten over toetreding tot het verdrag en wijzigingen van het verdrag zijn dermate belangrijk dat hiervoor een speciale stemprocedure wordt gevolgd. Ingevolge artikel 36, vierde lid, is de normale procedure bij stemmingen dat voor een besluit een meerderheid van drievierde van de stemmen van de verdragsluitende partijen die aanwezig zijn en hun stem uitbrengen benodigd is. In artikel 36, zesde lid, is bepaald dat voor de geldigheid van het besluit minimaal de helft van de verdragsluitende partijen het besluit moet steunen. Voor besluiten over toetreding van andere landen tot het verdrag en over wijzigingen van het verdrag geldt dat eenparigheid van stemmen in de conferentie vereist is. Dit is geregeld in artikel 36, eerste lid, waarin enkele andere onderwerpen zijn opgenomen waarvoor het vereiste van unanimititeit geldt. Voor begrotingsaangelegenheden geldt eveneens een afwijkende stemprocedure. Besluiten daarover worden ingevolge artikel 36, tweede lid, genomen met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zodat ten minste drievierde van de begrotingsbijdragen daarmee wordt vertegenwoordigd. Op deze wijze wordt voorkomen dat te gemakkelijk besluiten tot uitgaven worden genomen door landen die zelf de financiële lasten ervan niet hoeven te dragen.

Op grond van artikel 35 wordt een secretariaat ingesteld. Dit secretariaat dient klein en efficiënt te zijn. Met het oog daarop kan het secretariaat samenwerken met en gebruik te maken van andere instellingen en organisaties die voor het verdrag van belang zijnde kennis en ervaring hebben (artikel 34, vierde lid). Daarbij is te denken aan organisaties als het Internationaal Energie-agentschap (IEA), het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) en de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties. In de loop van 1995 heeft de Handvestconferentie besluiten genomen over de opzet en de samenstelling van dit secretariaat. Het secretariaat zal worden gevestigd in Brussel.

In artikel 37 wordt geregeld hoe de kosten van het secretariaat gedekt worden. Elke verdragsluitende partij draagt daarin zijn aandeel in overeenstemming met de bij de Verenigde Naties geldende verdeelsleutel (bijlage B). Voor Nederland bedraagt dit aandeel in de totale kosten thans ruim 2,4%, hetgeen in de orde van grootte van enkele honderduizenden guldens ligt.

2.2.19. Inwerkingtreding

Deelname aan het Energiehandvestverdrag staat open voor alle ondertekenaars van het Handvest (artikel 38). Tot 16 juni 1995 bestond de gelegenheid tot ondertekening over te gaan. Op die datum hadden 50 landen het Energiehandvestverdrag en het Energie-efficiëntieprotocol ondertekend. De Verenigde Staten en Canada zijn niet tot ondertekening overgegaan. Voor de periode na 16 juni 1995 is in artikel 41 aangegeven op welke voorwaarden toetreding kan plaatsvinden. Zoals aangegeven is in artikel 44, treedt het verdrag in werking negentig dagen nadat dertig landen het hebben bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd.

2.2.20. Deelname door de Europese Gemeenschappen en de lid-staten

Het verdrag is ondertekend door alle lid-staten van de Europese Unie en – evenals bij het Energiehandvest – door de Europese Gemeenschappen in verband met de gemengde bevoegdheden van de lid-staten en Gemeenschappen op het onderhavige terrein. In de aanhef van het besluit van de Raad van de Europese Unie van 15 december 1994 betreffende de voorlopige toepassing van het Verdrag inzake het Energiehandvest door de Europese Gemeenschap (PbEG L 380) wordt aangegeven welke rechtsbasis voor de bevoegdheden van de Gemeenschap ten aanzien van het Energiehandvestverdrag in het EG-verdrag aanwezig is. De juridische

dienst van de Raad heeft daar in zijn opinie van 8 december 1994 uitleg aan gegeven. De opinie van de juridische dienst sluit aan bij het kort daarvoor uitgebrachte advies van het Hof van Justitie inzake de bevoegdheden van de EG en de lid-staten met betrekking tot het op 15 april 1994 te Marrakesh tot stand gekomen verdrag tot oprichting van de Wereld Handelsorganisatie, met bijlagen (Trb. 1994, 235) (advies nr.1/94 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 november 1994). Opgemerkt zij dat dit een momentopname is. De bevoegdheidsverdeling kan zich in de loop van de tijd anders ontwikkelen. De uitleg van de juridische dienst komt op het volgende neer. Bij de artikelen 3 (internationale markten), 4 (onverkorte gelding GATT), 5 (TRIMs), 29 (tussentijdse handelsbepalingen) en 30 (ontwikkelingen in internationale handelsregelingen) gaat het om handelsbepalingen die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap (artikel 113 van het EG-verdrag). Artikel 7, eerste lid, valt onder artikel 113 van het EG-verdrag en daarmee onder de bevoegdheid van de Gemeenschap. De overige bepalingen van artikel 7 behoren tot de bevoegdheid van de lid-staten. De artikelen 9 (toegang tot kapitaal) en 10 (bevordering en bescherming van investeringen) behoren gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de lid-staten. Zij kunnen ook Gemeenschapswetgeving inzake vestiging en de verlening van diensten beïnvloeden en wijziging daarvan noodzakelijk maken (artikel 54, tweede lid, 57, tweede lid, laatste zin, 66 en 100A van het EG-verdrag); op grond van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG is de Gemeenschap in zo'n geval terzake bevoegd. Bij de artikelen 6, 14, 19 en 21, zo valt af te leiden uit de opmerkingen van de juridische dienst, is sprake van gemengde bevoegdheden. Artikel 6 (mededinging) is van invloed op de Gemeenschapsverordeningen, gebaseerd op de artikelen 87 en 235 van het EG-verdrag. Artikel 14 handelt over vrijheid van kapitaaloverdrachten en legt ook verplichtingen op aan de Gemeenschap (artikel 73c, tweede lid, van het EG-verdrag). De verplichtingen in artikel 19 (milieu-aspecten) kunnen van invloed zijn op de diverse milieu-richtlijnen (artikel 130s, eerste lid, van het EG-verdrag), zodat de Gemeenschap terzake bevoegd is. Hetzelfde geldt voor artikel 21, derde lid (belastingen), die richtlijnen kan raken die op basis van artikel 99 van het EG-verdrag zijn aanvaard. Tenslotte kunnen institutionele implicaties in het geding zijn, op grond waarvan bevoegdheden bij de EG kunnen berusten (artikel 228, tweede en derde lid, eerste alinea, van het EG-verdrag).

In dit verband kan voorts nog vermeld worden dat de Raad bij besluit van 15 december 1994 (94/1067) tot goedkeuring van de voorlopige toepassing van het Verdrag inzake het Energiehandvest bij besluit van de Commissie namens de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PbEG L 380) goedkeuring heeft verleend voor de voorlopige toepassing onder verwijzing naar artikel 101 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

2.2.21. Koninkrijkspositie

De regering van Aruba heeft kenbaar gemaakt geen medegelding van het verdrag en protocol voor haar land te wensen; de regering van de Nederlandse Antillen beraadt zich nog over de wenselijkheid van medegelding. Ten einde het mogelijk te maken dat, wanneer de regering van de Nederlandse Antillen medegelding wenselijk zal achten, die medegelding direct tot stand wordt gebracht, wordt de goedkeuring voor Nederland en de Nederlandse Antillen gevraagd.

2.2.22. Voorlopige toepassing

De voor goedkeuring van het verdrag te doorlopen nationale procedures zullen enige tijd vergen. Een fundamenteel uitgangspunt bij het

handvest echter was en is dat snelheid geboden is. Zo werd door vrijwel alle betrokken partijen tijdens de onderhandelingen benadrukt dat het verdrag spoedig tot stand diende te komen en dat dit snel in werking zou dienen te treden. Op deze wijze zou het op zo kort mogelijke termijn investeerders stimuleren om activiteiten te ontplooiën. In lijn hiermee wordt in artikel 45, eerste lid, voorzien in voorlopige toepassing in afwachting van de inwerkingtreding. De voorlopige toepassing geldt voor zover zij niet in strijd is met grondwet, wet- en regelgeving. Een staat kan bij ondertekening zich uitzonderen van de voorlopige toepassing (tweede lid, onder a). In dat geval zal die staat (ten behoeve van uit dat land afkomstige ondernemingen) ook geen aanspraak op de voordelen van voorlopige toepassing kunnen maken.

Nederland, dat aan de basis staat van het verdrag, hecht er zeer aan dat de bepalingen ervan zo spoedig mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Daarbij komt dat snelle toepassing ook in het voordeel is van de Nederlandse industrie. Voorlopige toepassing is mogelijk binnen de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving. Derhalve is door het Koninkrijk ten tijde van de ondertekening geen verklaring afgelegd dat voorlopige toepassing niet mogelijk is.

Zoals in artikel 45, derde lid, wordt aangegeven, kan een ondertekenende staat of regionale organisatie er toe overgaan de voorlopige toepassing te beëindigen, bijvoorbeeld na het niet-verkrijgen van parlementaire goedkeuring voor het verdrag. Rechten, verworven door investeerders onder het regime van voorlopige toepassing, zullen evenwel beschermd blijven. In dat geval zullen de verplichtingen van deel III (investeringsbescherming) en deel V (geschillenbeslechting) gedurende twintig jaar moeten worden gehonoreerd voor gedurende de voorlopige toepassing gepleegde investeringen. Deze bepaling geldt niet voor die verdragsluitende partijen die zich hebben laten opnemen in bijlage PA. In deze bijlage staat een klein aantal landen vermeld, waaronder Duitsland.

2.3. Conclusie

Partij worden bij het verdrag door het Koninkrijk is gewenst, daar hiermee de gewenste economische samenwerking met Oost-Europa, en daarmee de politieke stabilisering van die regio, is gediend, terwijl vanuit energie-oogpunt de voorzieningszekerheid wordt bevorderd. Ten aanzien van investeringen op het gebied van energie is het verdrag een grote stap voorwaarts. Van belang is, dat het hier gaat om een multilateraal verdrag. Voor het eerst worden nu binnen zo'n grote groep landen internationaal op investeringsgebied dezelfde regels onderschreven. Ten aanzien van de situatie in de Oosteuropese landen geldt voorts dat een multilateraal verdrag extra zekerheid geeft aan Westerse investeerders.

Ook in vergelijking met de bilaterale investeringsbeschermingsverdragen heeft het verdrag een inhoudelijke meerwaarde. De kwaliteit van het verdrag is in het geheel genomen zeker niet minder dan die van de bilaterale verdragen, hoewel uiteraard de bewoording niet steeds gelijk is. Verder is op een aantal punten het verdrag gedetailleerder, bijvoorbeeld inzake geschillenbeslechting tussen investeerder en gastland. Daarnaast worden zaken geregeld die in bilaterale investeringsbeschermingsverdragen niet expliciet aan de orde komen, zoals aanstelling van stafpersoneel. Ook dient bedacht te worden dat, voor zover in een specifiek geval dit verdrag al nadeliger zou uitvallen dan een bilateraal verdrag, de voor de investeerder gunstigste bepaling geldt. Dit geldt ook in het omgekeerde geval dat een bepaling in een bilateraal investeringsbeschermingsverdrag nadeliger uitvalt.

Ook op andere gebieden dan investeringen zijn positieve resultaten bereikt. Op het onderdeel handel krijgen de Oosteuropese landen een betere afzetmarkt voor energie. Toepassing van de GATT-regels betekent ten opzichte van de huidige situatie een grote stap voorwaarts naar een

duidelijk en liberaal handelsregime. De regeling voor doorvoer van energie biedt de mogelijkheid, speciaal voor Oosteuropese staten, om op dit gebied tot normale internationale verhoudingen te komen.

Het geheel overziend kan gesteld worden dat de onderhandelingen tot een inhoudelijk positief eindresultaat hebben geleid, ook al kon door de complexiteit van het proces niet altijd de voor Nederland en de Europese Gemeenschappen beste oplossing bereikt worden. Bij het eindoordeel moet daarnaast uiteraard rekening worden gehouden met het van meet af aan beoogde uitstralingseffect van deze samenwerking. Verwacht mag immers worden dat het effect van het verdrag niet beperkt blijft tot energie. Het verdrag kan een impuls zijn die kan leiden tot verbetering van het algehele handels- en investeringsklimaat, tot meer buitenlandse investeringen en daardoor tot het sneller weer op gang brengen van de economische productie. Daarmee is de economische en politieke stabiliteit gediend.

Voor zover nodig zullen overheden de in het verdrag gegeven regels moeten vertalen in hun eigen nationale wetgeving. Bij die vertaling naar de nationale wetgeving ligt voor de Oosteuropese landen een omvangrijke taak. Gezien de in bijlage T aangeduide overgangsmatregelen is duidelijk dat daarmee enige tijd gemoeid is. Voor Nederland en de Europese Gemeenschappen is geen uitvoeringswetgeving nodig.

3. Het Energie-efficiëntieprotocol

3.1. Hoofdpijnen van het protocol

Gelijktijdig met het Energiehandvestverdrag is het Energie-efficiëntieprotocol opgesteld. Regels voor protocollen worden in het verdrag gegeven. In artikel 1, dertiende lid, van het verdrag wordt aangegeven dat een protocol een verdrag is dat de bepalingen van het verdrag kan vervolledigen, aanvullen, uitbreiden of nader uitwerken voor een specifieke sector of activiteit. Artikel 33 van het verdrag geeft nadere regels. De opdracht tot onderhandelingen ter opstelling van protocollen en de aanvaarding van de tekst ervan geschiedt door de Handvestconferentie. De regel is dat deelname aan het Energiehandvestverdrag voorwaarde is voor deelname aan een protocol. Het belang voor landen om deel te nemen aan een protocol hoeft niet voor ieder land even groot te zijn en kan verschillen per energiesector. Als gevolg hiervan krijgt het verdrag voorrang boven het protocol, voor zover er bij overlapping eventuele tegenstrijdigheid zou zijn. In het Energie-efficiëntieprotocol wordt dit ook met zoveel woorden aangegeven (artikel 13).

Dit protocol omvat regels over doel en reikwijdte (deel I), beleidsprincipes (deel II), internationale samenwerking (deel III), administratieve en juridische regelingen (deel IV) en slotbepalingen (deel V). Het protocol bevat voorts een bijlage met een illustratie van gebieden waar internationale samenwerking mogelijk is.

3.2. Inhoud van het protocol

Het protocol geeft de beleidsprincipes voor bevordering van energie-efficiëntie. In artikel 3 worden dienaangaand genoemd de samenwerking tussen de verdragsluitende partijen, het opstellen van een wettelijk en regulerend kader en het nemen van maatregelen voor korte en lange termijn. Essentieel onderdeel hiervan is het beginsel van een goede verhouding tussen baten en kosten, daar toepassing van dit beginsel in de Oosteuropese landen tot aanzienlijke verhoging van de energie-efficiëntie moet kunnen leiden. De op dit beginsel gebaseerde strategieën en beleidsdoelen dienen vervolgens in nationale programma's hun vertaling te vinden.

Op deze wijze wordt een raamwerk opgezet voor samenwerking of

gecoördineerde acties van de particuliere sector of van staten. Zo zullen de partijen bij het protocol bijvoorbeeld:

- samenwerken en elkaar zo goed mogelijk helpen bij de ontwikkeling en uitvoering van energiebesparingsbeleid;
- een energiebesparingsbeleid en strategieën daarvoor ontwikkelen met goede marktwerking (gebaseerd op een goede verhouding tussen kosten en baten), marktconforme energieprijzen, technologie-overdracht, voorlichting, etcetera;
- de uitvoering van nieuwe methoden (zoals joint-ventures) voor de financiering van energiebesparing stimuleren, fiscale of financiële stimulansen aan energieverbruikers mogen geven met het oog op het laten doordringen van energie-efficiëntie op ruimere schaal (mits internationale markten daardoor niet verstoord worden), etcetera;
- op commerciële basis de handel in en samenwerking bij energiebesparende technologieën bevorderen;
- nationale energiebesparingsprogramma's maken, die het beste bij het land passen en daarvoor speciale organisaties oprichten.

De onderlinge samenwerking kan volgens artikel 9 elke daarvoor in aanmerking komende vorm aannemen. Tal van mogelijke terreinen worden aangeduid. Te denken valt onder meer aan het ontwikkelen van programma's voor energiebesparing, het ontwikkelen van economische en wetgevende maatregelen, technologie-overdracht, voorlichting en training.

Het protocol biedt een goede basis om energie-efficiëntie tot stand te brengen. Ten einde enige druk op de ketel te zetten, is ook gezien wat gedaan zou kunnen worden om bij de uitvoering de vinger aan de pols te houden. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als rapportage over de voortgang van het beleid, het doen van aanbevelingen, het bezien van nationale energiebesparingsprogramma's, verdere identificatie van mogelijke terreinen van samenwerking, etcetera. Op zich zouden voor dit soort activiteiten aparte formele structuren in het leven geroepen kunnen worden. Een dergelijke aanpak is echter niet in overeenstemming met de algemene benadering bij het Energiehandvestverdrag. Voorkomen moet worden dat zware structuren en rapportageverplichtingen ontstaan. Besloten is deze kwestie aan de Handvestconferentie over te laten (artikel 10, tweede lid). Bij een besluit daarover zal de precieze invulling van de taken van het secretariaat een rol spelen.

Ten slotte bevat het protocol diverse administratieve en formele bepalingen. Deze teksten zijn in grote lijnen ontleend aan hetgeen in het Energiehandvestverdrag op deze punten is opgenomen. Wat betreft de kosten van het protocol bepaalt artikel 11, tweede lid, dat deze door de deelnemers eraan gedragen dienen te worden. Evenals bij het Energiehandvestverdrag gaat het daarbij vooral om kosten van het secretariaat en is de hierbij gehanteerde bijdrageformule die van bijlage B van het Energiehandvestverdrag. Naar verwachting zullen deze kosten uiterst beperkt zijn en slechts een fractie zijn van wat benodigd is voor het Energiehandvestverdrag.

3.3. Conclusie

Voor het Nederlandse energiebeleid brengt het protocol geen nieuwe verplichtingen met zich mee. Niettemin is het voor Nederland gewenst partij te zijn bij dit protocol. Op basis van dit protocol en ruime deelname eraan zal immers gestimuleerd worden dat in de Oosteuropese landen een energie-efficiëntie-beleid van de grond komt, een belang waaraan ons land sterk hecht. Dit past in de doelstelling van een verstandig omgaan met energiebronnen en het beperken van nadelige milieugevolgen van energiegebruik. Voorts geeft het Oosteuropese landen de mogelijkheid

daarbij een beroep te doen op internationale samenwerking. Daarbij zal Nederlandse kennis en ervaring zeker een rol kunnen spelen.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo