

23 299 (R 1479)**Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake
klimaatverandering; New York, 9 mei 1992****A****ADVIES RAAD VAN STATE****NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 april 1993

's-Gravenhage, 19 juli 1993

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 1992, no. 92.009530, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering; New York, 9 mei 1992, met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 oktober 1992, nr. 92.009530, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 april 1993, nr. W08.92.0483/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan zijn opmerkingen aandacht zal zijn geschonken.

1. In paragraaf 6.8 (Aanneming en wijziging van bijlagen) van de toelichtende nota wordt geconstateerd dat artikel 16 van het verdrag bepaalt dat de bijlagen een integrerend onderdeel van het verdrag vormen en dat dit betekent dat binding van het Koninkrijk aan nieuwe bijlagen of aan wijziging van bestaande bijlagen in beginsel is onderworpen aan parlementaire goedkeuring. Daar wordt aan toegevoegd dat zulks naar de mening van de regering niet het geval is wat betreft het tot stand brengen van bijlagen inzake arbitrage en concie-

1. De Raad van State herinnert aan zijn standpunt dat een wijziging van een bijlage die een integrerend bestanddeel van een verdrag vormt, niet kan worden aangemerkt als een uitvoeringsovereenkomst doch aan dezelfde goedkeuringsprocedure is onderworpen als wijzigingen van de bepalingen van het verdrag zelf. De regering verwijst ter zake naar haar nimmer door de Staten-Generaal bestreden standpunt, zoals dat in het afgelopen decennium is ingenomen, dat verdragen tot wijziging van bijlagen als de onderhavige zijn aan te merken als uitvoeringsverdragen

liatie op grond van artikel 14, tweede en zevende lid, van het verdrag, aangezien deze bijlagen zijn te beschouwen als uitvoeringsovereenkomsten in de zin van artikel 62, onderdeel b, van de Grondwet naar de tekst van 1972. Hetzelfde geldt in de opvatting van de regering voor wijziging van de reeds bestaande Bijlagen I en II van het verdrag.

De Raad van State van het Koninkrijk herinnert aan zijn bij eerdere gelegenheden ingenomen standpunt dat wijziging van een bijlage die een integrerend bestanddeel van een verdrag vormt niet kan worden aangemerkt als een uitvoeringsovereenkomst doch aan dezelfde goedkeuringsprocedure is onderworpen als wijzigingen van de bepalingen van het verdrag zelf. Dit zelfde geldt voor het tot stand brengen van nieuwe bijlagen bij een verdrag nadat het verdrag is goedgekeurd. Hierop ware in de toelichting in te gaan.

2. In het verdrag wordt een institutioneel kader geschapen voor de implementatie van het verdrag. Een groot aantal institutionele vragen wordt echter niet, of althans op dit moment nog niet, in het verdrag beantwoord, behalve voor zover het betreft de aanloopfase (artikel 21). Ook de toelichting geeft weinig verheldering.

Allereerst is slechts zeer gedeeltelijk geregeld op welke wijze besluitvorming op de Conferentie (artikel 7), of binnen de in de artikelen 9 en 10 geregelde hulporganen, plaatsvindt. In de artikelen 15 en 16 wordt een regeling getroffen voor wijzigingen van het verdrag en van de bijlagen. Voor het overige bepaalt artikel 7, derde lid, alleen dat de Conferentie de besluitvormingsprocedures voor de Conferentie en voor de hulporganen vaststelt, en dat daarbij voor bepaalde besluiten besluitvorming met meerderheid van stemmen kan worden voorgescreven.

Een tweede onduidelijkheid betreft de organisatorische kosten van de nieuwe entiteit. Er is geen voorziening getroffen voor het bestrijden van de kosten die verbonden zijn aan de bijeenkomsten van de Conferentie en de hulporganen, of aan het functioneren van het secretariaat. Weliswaar bepaalt artikel 8, derde lid, dat de Conferentie tijdens haar eerste zitting een permanent secretariaat zal instellen en regelingen zal treffen voor zijn

in de zin van de Grondwet (zie onder andere: Kamerstukken II 1983/84, 18 298 (R 1251), A-C, blz. 6, inzake de goedkeuring van de op 2 december 1972 te Genève tot stand gekomen Internationale Overeenkomst voor veilige containers (Trb. 1976, 28)). Deze uitvoeringsverdragen behoeven derhalve op grond van artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972 geen parlementaire goedkeuring, tenzij het parlement zich bij de goedkeuring van het moederverdrag het recht tot goedkeuring voorbehoudt.

Het feit dat nieuwe bijlagen bij het verdrag in beginsel parlementaire goedkeuring behoeven, is in de toelichting in paragraaf 6.8 vermeld.

In het advies van de Raad is derhalve geen aanleiding gevonden om de toelichtende nota op dit punt te wijzigen. Wel is de tekst van paragraaf 6.8 aangevuld.

2. De Raad stelt terecht dat het verdrag een aantal institutionele vragen nog onbeantwoord laat. Onder meer de door de Raad opgeworpen vragen zullen beantwoord moeten worden tijdens de eerste bijeenkomst van de Conferentie van de Partijen, die naar verwachting in 1995 plaats zal kunnen vinden. Twee werkgroepen van het Intergouvernementele Onderhandelingscomité voor een Klimaatverdrag (INC) bereiden die bijeenkomst voor. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de toelichtende nota op enkele plaatsen aangevuld. Zo is in paragraaf 6.6 een alinea toegevoegd over de wijze van besluitvorming, en is in paragraaf 6.4 ingegaan op de onduidelijkheid betreffende de organisatorische kosten en op de vraag hoe het «financieel mechanisme» (artikel 11 van het verdrag) gezien zou kunnen worden. Verder zijn aangepast de paragrafen 3, 5 en 7.

functioneren, maar niet duidelijk is of hieronder de bevoegdheid is begrepen om financiële bijdragen voor de Partijen vast te stellen.

Voorts is onduidelijk hoe het in artikel 11 voorziene «financieel mechanisme» moet worden gezien. In artikel 11, tweede lid, wordt bepaald dat het «financiële mechanisme» een rechtvaardige en evenwichtige vertegenwoordiging van alle Partijen zal hebben. Deze bepaling lijkt te betekenen dat, anders dan de term «financieel mechanisme» suggereert, het mechanisme een orgaan van de Conferentie is.

Op het voorgaande ware in de toelichting in te gaan.

3. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
W. Scholten

3. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt. Tevens zijn enkele andere redactionele wijzigingen aangebracht en is de toelichtende nota op enkele punten aangevuld.

Ik moge U verzoeken de Minister van Buitenlandse Zaken te machtigen gevolg te geven aan zijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan de Staten van Aruba.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer,
J. G. M. Alders

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W08.92.0483/K van de Raad van State van het Koninkrijk van 16 april 1993

- In paragraaf 1 (Algemeen) van de toelichtende nota ware na «19 juni 1993» toe te voegen: kan worden ondertekend.
- In de paragrafen 2 (Achtergronden) en 3 (Goedkeuring door de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en haar Lid-Staten) ware aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving telkens in acht te nemen.
- In paragraaf 3, tweede alinea, waren de woorden «duidt erop dat» te wijzigen in: komt voort uit het feit dat.
- In paragraaf 4 (Implementatie) van de toelichting wordt gesteld dat voor de uitwerp van vluchtige organische stoffen een reductie wordt nagestreefd van 55% in het jaar 2000 ten opzichte van het niveau van 1988. Gelet op Kamerstukken II 1991/92, 22 232, nr. 3, bladzijde 79 (tabel 6.17) ware dit percentage te wijzigen in: 60.
- De bij de aanhangigmaking overgelegde resolutie, aanvaard door het Intergouvernementele Onderhandelingscomité voor een Klimaatverdrag wordt ten onrechte aangeduid als «Bijlage behorende bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (New York, 9 mei 1992)». De aanduiding ware aan te passen.