

23 713 (R 1502)**Verdrag inzake biologische diversiteit, met bijlagen; Rio de Janeiro, 5 juni 1992****A****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 januari 1994 en het nader rapport d.d. 25 april 1994, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 augustus 1993, no. 93.006491, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een Verdrag inzake biologische diversiteit, met bijlagen, Rio de Janeiro, 5 juni 1992 (Trb. 1992, 164 en 1993, 54), met toelichtende nota.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 augustus 1993, no. 93.006491, 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 7 januari 1994, no. W11.93.0519/K., bied ik U hierbij aan. De bedenkingen van de Raad van State van het Koninkrijk worden hierna besproken.

1. Artikel 3 van het Verdrag inzake biologische diversiteit formuleert het beginsel dat staten (onder meer) het soevereine recht hebben hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieubeleid. Het is de Raad van State van het Koninkrijk opgevallen dat de exploitatie waarvan dit artikel spreekt niet in overeenstemming hoeft te zijn met duurzaam gebruik van biologische rijkdommen, waarop het verdrag doelt. Artikel 3 kan derhalve afbreuk doen aan de doelstellingen van het verdrag.

Weliswaar stelt artikel 10, onder a, van het verdrag ook dat, voor zover mogelijk en passend, elke verdragssluitende partij in de nationale besluitvorming aandacht dient te schenken aan het behoud en het duurzame gebruik van biologische rijkdommen, maar deze bepaling is te weinig stringent geformuleerd om de reikwijdte van artikel 3 duidelijk af te grenzen.

Het komt de Raad wenselijk voor dat de regering een standpunt inneemt omtrent de interpretatie van artikel 3. Hij wijst er daarbij op dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot dit artikel een verklaring hebben afgelegd, inhoudende dat zij het artikel uitleggen «as a guiding principle to be taken into account in the implementation of the Convention» (Trb. 1992, 164).

In de toelichtende nota ware aan te geven of de regering overweegt een interpretatieve verklaring af te leggen.

1. In de toelichtende nota wordt onder punt 6, bij de toelichting ter zake van artikel 3, nader ingegaan op de wijze waarop de Nederlandse regering tegen artikel 3 aankijkt. Het afleggen van een interpretatieve verklaring acht de regering niet wenselijk, aangezien dit naar haar mening slechts kan leiden tot een verzwakking van een beginsel dat door haar als een algemeen beginsel internationaal milieurecht wordt beschouwd.

2. Voor de beoordeling van de waarde van het Verdrag inzake biologische diversiteit is het nodig te weten in welk verband het staat met andere verdragen, te meer omdat het verdrag een stap verder is in de ontwikkeling van de internationale milieubescherming. Artikel 22 geeft aan dat bestaande internationale overeenkomsten ongemoeid blijven door de nieuwe verdragsbepalingen «behalve indien de uitoefening van die rechten of de nakoming van die verplichtingen ernstige schade zou veroorzaken aan, of een bedreiging zou vormen voor, de biologische diversiteit». De Raad wijst erop dat deze bepaling, voor zover die ook betrekking heeft op verplichtingen jegens staten die geen partij zijn bij het verdrag, in strijd is met artikel 30, vierde lid, onder b, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51). Het wordt derhalve als een des te groter gemis gevoeld dat uit de toelichtende nota niet blijkt dat is nagegaan of andere verdragen in strijd komen met het onderhavige verdrag en tot ernstige schade aan de biologische diversiteit leiden. Aan de verhouding ten opzichte van andere verdragen ware derhalve in de toelichtende nota in het licht van het voorgaande aandacht te besteden.

2. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad wordt in de toelichtende nota onder punt 6, bij de toelichting op artikel 22, ingegaan op de verhouding van het Verdrag inzake biologische diversiteit ten opzichte van het Verdrag inzake biologische diversiteit ten opzichte van andere verdragen. In algemene zin kan daarover worden opgemerkt, dat het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht op grond van artikel 30, eerste lid, afwijkingen toelaat. Voorts is de regering van mening dat – voor zover zij heeft kunnen nagaan – bestaande internationale overeenkomsten geen schade zullen veroorzaken aan de uitoefening van rechten of de nakoming van verplichtingen uit het verdrag dan wel daarvoor een bedreiging zullen vormen.

3. Artikel 7 vereist inventarisatie van en toezicht op de bestanddelen van de biologische diversiteit die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik ervan. Deze inventarisatie dient plaats te vinden aan de hand van een in Bijlage I bij het verdrag gegeven indicatieve lijst. Ook verlangt artikel 7 inventarisatie van en toezicht op processen en categorieën activiteiten die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de bestanddelen van de biologische diversiteit.

In de toelichtende nota wordt met betrekking tot de verplichting tot het opzetten en beheren van faciliteiten voor het behoud van bestanddelen van biologische diversiteit alleen in paragraaf 5, vierde streepje, een opmerking gemaakt over dierentuinen en botanische tuinen, alsmede over het Centrum Genetische Bronnen te Wageningen dat collectiebestanden van land- en tuinbouwgewassen beheert. De genoemde passage is onvoldoende om te kunnen beoordelen of voldaan wordt aan de verdragseisen inzake inventarisatie en toezicht. Ten eerste bevatten dierentuinen en botanische tuinen voornamelijk uitheemse soorten, terwijl het verdrag het behoud van inheemse soorten in situ, dan wel ex situ in het land van herkomst, vooropstelt. Ten tweede is het niet duidelijk in welke zin dierentuinen en botanische tuinen een rol spelen bij inventarisatie en toezicht. Ten derde wordt niet vermeld of het Centrum Genetische Bronnen inventariseert aan de hand van de indicatieve lijst in Bijlage I van het verdrag en evenmin of ook processen en categorieën activiteiten worden geïnventariseerd die land- en tuinbouwgewassen bedreigen. Derhalve ware in de toelichtende nota duidelijker uiteen te zetten op welke wijze aan de verplichtingen van artikel 7 van het verdrag wordt voldaan.

3. In overeenstemming met het advies van de Raad is in de toelichtende nota onder punt 6, bij de toelichting op artikel 7, uiteengezet op welke wijze aan de verplichtingen van dit artikel wordt voldaan. De in het artikel neergelegde verplichting tot het uitvoeren van inventarisatie en het houden van toezicht is

in het bijzonder van toepassing op het vlak van de zogenaamde in situ bescherming en het duurzaam gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit. Dit is in de toelichtende nota benadrukt. De rol van dierentuinen en botanische tuinen bij inventarisatie en toezicht is ten aanzien van biologische diversiteit in Nederland relatief beperkt.

4. In de laatste alinea van paragraaf 5 van de toelichtende nota wordt gemeld dat een project is gestart om te identificeren welke concrete beleidsinspanningen voortvloeien uit het verdrag. In de daar genoemde vindplaats (Kamerstukken II 1991/92, 22 031, nr. 11) is er in paragraaf 5.1 evenwel slechts sprake van dat de consequenties voor het Nederlandse beleid van, onder meer, het onderhavige verdrag zullen worden geïnventariseerd en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden gerapporteerd. Het ligt naar het oordeel van de Raad voor de hand dat bedoelde inventarisatie aan het in gang zetten van de goedkeuringsprocedure is voorafgegaan, daar anders de consequenties van goedkeuring en bekrachtiging onvoldoende kunnen worden overzien. De Raad is echter tevens van oordeel dat de Staten-Generaal over de toegezegde rapportage zou dienen te beschikken op het moment dat het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring wordt overgelegd. In de toelichtende nota ware derhalve tenminste op de resultaten van de inventarisatie in te gaan.

Mogelijk zal dat ten aanzien van een aantal verdragsartikelen de informatie opleveren die de Raad thans node in de toelichtende nota mist. Hierbij gaat het met name om het ontbreken van enige opmerking over het duurzame gebruik van bestanddelen van biologische diversiteit (artikel 10), de beperking van nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit die aan activiteiten of rampen verbonden kunnen zijn (artikel 14, eerst lid, onder c, d en e) en de toegang tot genetische rijkdommen (artikel 15). Ook zou uitsluitel gegeven kunnen worden over de Nederlandse regeling inzake milieu-effectrapportage op grond van de Wet Milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage, waarvan de toelichtende nota opmerkt dat zij «in beginsel» aan de verdrags-eisen voldoet (toelichtende nota, paragraaf 5, zesde streepje). In de toelichtende nota met betrekking tot deze onderwerpen en eveneens met betrekking tot de verplichtingen die zijn neergelegd in de artikelen 5, 7, 11, 12, 13, 15, 17 en 19 ware nu reeds meer informatie te geven die nodig is om te beoordelen of voldaan wordt aan de verdrags-eisen. De toelichtende nota ware derhalve in ieder geval ten aanzien van de genoemde artikelen aan te vullen.

4. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn in de toelichtende nota de resultaten van een feitelijke inventarisatie verwerkt. Daarbij wordt zoveel mogelijk per artikel aangegeven, op welke wijze aan de verdrags-eisen, zoals deze in de diverse artikelen zijn verwoord, wordt voldaan. De informatie inzake mogelijke beleidsintensivering wordt nog dit jaar apart aan de Tweede Kamer toegezonden.

5. Uit de toelichting op artikel 16 (toegang tot en overdracht van technologie) blijkt dat de Verenigde Staten uiteindelijk hebben besloten op korte termijn alsnog tot ondertekening van het verdrag te zullen overgaan. Aan te geven ware of dit inmiddels is geschied.

5. Het Verdrag inzake biologische diversiteit is in juni 1993 door de Verenigde Staten ondertekend. Ratificatie moet nog volgen.

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

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn in de toelichtende nota verwerkt.

7. Tenslotte is de tekst van de toelichtende nota op diverse punten geactualiseerd. Zo heeft de regering van de Nederlandse Antillen inmiddels aangegeven eveneens medegelding van het verdrag te wensen. Derhalve is de toelichtende nota onder punt 3 en 4 aangepast.

Daarnaast zijn in de toelichtende nota recent tot stand gekomen beleidsdocumenten verwerkt, zoals onder meer het Nationaal Milieubeleidsplan 2 en het Bosbeleidsplan.

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 Nederlands Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

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 de Staten van Aruba.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. D. Gabor

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W11.93.0519/K van de Raad van State van het Koninkrijk van 7 januari 1994

- In de toelichtende nota waren de vindplaatsen te geven van de resoluties 14/26 en 16/42 van de Beheersraad van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (genoemd in paragraaf 1), de Beleidsnota landbouw-biotechnologie (genoemd in paragraaf 5, negende streepje) en de op 16 juni 1972 te Stockholm tot stand gekomen Verklaring inzake het menselijk leefmilieu (genoemd in paragraaf 6, de toelichting bij de artikelen 1 en 3).
- In de eerste alinea van paragraaf 5 van de toelichtende nota waren de woorden «de verdere invulling voor» te wijzigen in: de verdere uitwerking van. Tevens ware in de volgende alinea het voorzetsel «in» na de woorden «de integratie van natuurbehoud» te wijzigen in: met.
- In paragraaf 5 van de toelichtende nota ware in de passage na het vijfde streepje aan de naam «Landbouwniversiteit» toe te voegen: Wageningen.
- In paragraaf 5 van de toelichtende nota waren in de passage na het achtste streepje, de woorden «Met diverse landen, waaronder in Oost-Europa en Derde Wereld» te wijzigen in: Met diverse landen, waaronder landen in Oost-Europa en in de Derde Wereld.
- In paragraaf 5 van de toelichtende nota waren in de passage na het negende streepje de woorden «De verplichtingen (...) zijn afgedekt» te wijzigen in: Aan de verplichtingen (...) wordt voldaan.
- Het heeft de voorkeur in de toelichting op artikel 16 «private personen» te vervangen door: natuurlijke personen.
- In de toelichting op de artikelen 20 en 21 ware «financiële steun en voordelen», gelet op de tekst van artikel 20, te vervangen door: financiële steun en stimulansen.