

Vergaderjaar 1994–1995

23 911

## **Regels betreffende de uitvoering van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 mei 1994 en het nader rapport d.d. 15 september 1994, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 10 maart 1994, no. 94.001839, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels betreffende de uitvoering van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Uitvoeringswet verdrag chemische wapens).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 1994, nr. 94 001839, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 mei 1994, nr. W10.94.0119, bied ik U hierbij aan.

*1. Naar het de Raad van State voorkomt, zijn de in artikel 1, onder e, onderdelen 2 en 3, opgenomen definities van «chemische wapens» beperkter dan die van artikel II, eerste lid, van het op 13 januari 1993 te Parijs tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1993, 162) (hierna: het verdrag). In plaats van het begrip «inzetmiddelen» (als vertaling van «devices» respectievelijk «dispositifs») is immers de term «explosieven» gebruikt. De Raad adviseert de definities aan die van het verdrag aan te passen, dan wel de hier signaleerde afwijking nader toe te lichten.*

1. De door de Raad genoemde termen zijn aangepast aan de Nederlandse vertaling van het op 13 januari 1993 te Parijs tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1993, 162, hierna: het verdrag).

*2. In artikel 1, onder f, wordt het begrip «inrichting» omschreven als «een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de Wet milieubeheer met dien verstande, dat als een inrichting wordt beschouwd de tot een zelfde onder-neming of instelling behorende installaties die onderlinge technische,*

*organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen».*

*Het college wijst erop dat het verdrag in Afdeling I, paragraaf 6, van de Verificatiebijlage een zeer gedetailleerde omschrijving van het begrip «inrichting» bevat, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen «fabrieks-complex», «fabriek» en «eenheid». Gezien het belang van dit begrip voor de toepassing van de regeling, dient hetzij door een verwijzing hetzij door een nadere toelichting een verband te worden gelegd tussen de in artikel 1, onder f, voorgestelde definitie en de omschrijving die in het verdrag wordt gehanteerd.*

2. Voor de omschrijving van het begrip «inrichting» is aangesloten bij de Wet milieubeheer met het oog op de verplichtingen tot kennisgeving die in dit wetsvoorstel aan inrichtingen worden opgelegd. Inrichtingen die in het kader van dit wetsvoorstel worden verplicht tot het doen van kennisgevingen, zullen in nagenoeg alle gevallen daartoe ook reeds verplicht zijn op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen. In de memorie van toelichting wordt hiervan thans melding gemaakt. Het verdrag zelf bevat geen definitie van «inrichting». In de Verificatiebijlage bij het verdrag (Afdeling I, onderdeel 6) wordt het begrip «inrichting» onderverdeeld in «fabriekscomplex», «fabriek» en «eenheid». Met het oog op het gewijzigde artikel 13 (zie hierna onder punt 6) is thans ook een definitie van deze drie begrippen opgenomen.

3. *De reeks van in artikel 3, eerste lid, verboden handelingen met betrekking tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stoffen volgt die van artikel 2, eerste lid, met uitzondering van het opslaan (in de termen van het verdrag: een voorraad aanleggen) van de betrokken stoffen. Hoewel de reeks van artikel 3, eerste lid, direct ontleend is aan artikel VI, eerste lid, van het verdrag, lijkt hier sprake van een omissie. Indien dat het geval is, moet artikel 3, eerste lid (alook artikel 3, derde lid en vierde lid, onder a) worden aangevuld.*

3. Artikel 3, eerste, derde en vierde lid, onder a, is in de door de Raad bedoelde zin aangepast.

4. *Uit de formulering van de tweede volzin van artikel 3, eerste lid, («Tot de aan te wijzen stoffen behoren ...») blijkt dat het in de eerste volzin van deze bepaling vervatte verbod bij algemene maatregel van bestuur van toepassing kan worden verklaard op stoffen die niet voorkomen op Lijst 1 van de Stoffenbijlage, genoemd in artikel VI, derde lid, van het verdrag. Ook in de artikelen 4 tot en met 6 is met betrekking tot de op grond van die bepalingen te verstrekken gegevens respectievelijk aan te wijzen stoffen een zelfde formulering gebruikt. De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan te geven of het in de bedoeling ligt de genoemde bepalingen van toepassing te verklaren op niet in het verdrag genoemde stoffen respectievelijk gegevens.*

4. Uitgangspunt is, dat alleen de in het verdrag genoemde stoffen worden aangewezen, onderscheidenlijk de in het verdrag genoemde gegevens worden gevraagd. De gekozen formulering beoogt slechts het mogelijk te maken om ook stoffen en gegevens waarvan vaststaat dat ze zullen worden aangewezen, onderscheidenlijk gevraagd, op te nemen in de algemene maatregelen van bestuur ten einde vertraging bij de uitvoering van het verdrag te voorkomen. In de toelichting is hieraan overeenkomstig het advies van de Raad aandacht besteed.

5. *Ingevolge artikel 3, vierde lid, onder a, kan de Minister van Economische Zaken een ontheffing verlenen van het verbod van het eerste lid van dat artikel voor het produceren, het verwerven, het voorhanden hebben en het gebruiken van stoffen voor de in het derde lid genoemde doeleinden in een andere dan de in het derde lid bedoelde aangewezen inrichting, indien de hoeveelheid van die stoffen minder is dan 10 kg per jaar. Uit Afdeling VI, onderdeel C, paragraaf 11, van de Verificatiebijlage blijkt echter dat de productie van stoffen in de aangegeven hoeveelheden slechts mag plaatsvinden voor onderzoeksdoeleinden of voor medische dan wel farmaceutische doeleinden. Beschermingsdoeleinden worden in tegenstelling tot Afdeling VI, onderdeel C, paragraaf 8, met betrekking tot de aangewezen afzonderlijke kleinschalige*

*inrichting niet genoemd. Aangezien in het derde lid ook beschermingsdoeleinden worden genoemd, adviseert de Raad de verwijzing naar het derde lid in artikel 3, vierde lid, onder a, te vervangen door een bepaling, waarin beschermingsdoeleinden zijn uitgesloten. Ook dient artikel 3, vierde lid, onder b, te worden aangepast opdat de stoffen niet kunnen worden overgedragen naar een inrichting als bedoeld in het vierde lid, onder a, voor beschermingsdoeleinden.*

5. De onderdelen a en b van artikel 3, vierde lid, zijn in de door de Raad bedoelde zin aangepast.

*6. In Hoofdstuk 4 (artikelen 11 tot en met 13) zijn enige bepalingen opgenomen met betrekking tot de door het internationale inspectieteam, vergezeld door het begeleidingsteam, uit te voeren inspecties. In artikel 11 is aangegeven dat de verleende inspectiebevoegdheid beperkt is tot de uitvoering van de taken die bij het verdrag zijn opgedragen aan het internationale inspectieteam en het begeleidingsteam. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de inspectiebevoegdheid uiteraard wordt geclausuleerd door de taakomschrijvingen van inspecteurs neergelegd in het verdrag, met name in de Afdelingen II en X van de Verificatiebijlage. Ook wordt in de toelichting op de artikelen 12 en 13 vermeld dat de uitoefening van de bevoegdheid tot binnentreding in een woning uitsluitend dient te geschieden in het kader van de taakuitoefening, zoals deze is neergelegd in het verdrag. Ondanks deze toelichting is de Raad van oordeel dat het de voorkeur verdient, zeker gelet op het ingrijpende karakter van de in artikel 13, tweede lid, gegeven bevoegdheid, de uit het verdrag voortvloeiende begrenzing van deze inspectiebevoegdheden in de regeling zelf tot uitdrukking te brengen. Dit zou kunnen plaatsvinden hetzij door een verwijzing naar de relevante onderdelen van het verdrag in de artikelen 11, 12 en 13 hetzij door een nadere omschrijving van het begrip «inspectie» in artikel 1, onder l.*

6. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State zijn in artikel 1, onder l en m definities opgenomen van onderscheidenlijk internationale routine-inspecties en internationale uitdagingsinspecties, waarin wordt verwezen naar de desbetreffende onderdelen van het verdrag. Ook in het gewijzigde artikel 13, eerste en tweede lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat het internationale inspectieteam de bevoegdheid tot het binnentreden slechts heeft in het kader van de uitvoering van een internationale uitdagingsinspectie. Uit de genoemde artikelleden blijkt tevens dat de beoordeling van de noodzaak van het binnentreden ligt bij het internationale inspectieteam.

*7. Het tweede lid van artikel 13 bepaalt dat de leden van het begeleidingsteam bevoegd zijn zonder machtiging een woning zonder de toestemming van de bewoner binnen te treden in afwijking van artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden. In de toelichting op deze bepaling wordt die afwijking van het voorstel van de Algemene wet op het binnentreden gemotiveerd met een verwijzing naar het verdrag, welke termen voor een regeling inzake een machtiging tot binnentreden geen ruimte zouden bieden. Artikel IX van het verdrag bevat in het elfde lid, onder b, de verplichting voor de verdragsstaten «to provide access within the requested site». De Raad is er niet van overtuigd dat een nationaalrechtelijke regeling, waarbij deze «access», in het uitzonderlijke geval dat het bij de «requested site» om een woning gaat, onderworpen wordt aan een algemeen geldende regeling inzake de machtiging tot binnentreden, strijd oplevert met deze verdragsverplichting. Daarbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat Nederland ter zake ook gehouden is tot naleving van de verplichting welke voortvloeit uit artikel 8 juncto artikel 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ingevolge welke verplichting Nederland jegens een ieder die onder zijn rechtsmacht ressorteert, dient te verzekeren dat geen inmenging van enig openbaar gezag met betrekking tot de uitoefening van het recht op eerbiediging van de woning plaatsvindt tenzij deze in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De regeling inzake een machtiging*

*tot binnentreden biedt een extra garantie jegens de betrokken bewoner dat de noodzakelijkheidstoets welke deze verdragsverplichting voorschrijft, plaatsvindt. Deze garantie dient naar het oordeel van de Raad ook hier te worden geboden. Het college geeft dan ook in overweging in het tweede lid van artikel 13 de eis van een voorafgaande machtiging op te nemen. Mocht de huidige tekst worden gehandhaafd, dan dient deze van een dragende motivering te worden voorzien. Als zodanig kan naar het oordeel van de Raad niet dienen de simpele verwijzing in de toelichting naar de Uitvoeringswet CSE-verdrag, nu in dat geval, anders dan in het voorstel, op dit punt niet uitdrukkelijk van de Algemene wet op het binnentreden wordt afgeweken. De betrokken passage ware nader uit te werken.*

7. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn de artikelen 12 en 13 gewijzigd en samengevoegd tot een artikel. Voorts is de toelichting op dit onderdeel aangepast. In de toelichting bij artikel 13, vierde lid, is uiteengezet dat het ontbreken van het vereiste van een voorafgaande machtiging in het geval dat het internationale inspectieteam wil binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner, in overeenstemming is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gelet op de doelstellingen van het verdrag chemische wapens en de uitdagingsinspecties op grond daarvan.

Inmiddels is de Algemene wet op het binnentreden tot stand gekomen. In de Wet van 24 juni 1994 tot wijziging van binnentredingsbepalingen (Stb. 573) wordt de Uitvoeringswet CSE-verdrag in die zin gewijzigd, dat de afwijking van de Algemene wet op het binnentreden expliciet in die Uitvoeringswet wordt vermeld.

*8. In de Inleiding van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het verdrag slechts verplichtingen oplegt aan de staten die erbij betrokken zijn, niet aan de burgers of de bedrijven, zodat het bepaalde in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet buiten toepassing blijft. Naar het oordeel van de Raad is echter deze conclusie te stellen. In de eerste plaats vloeit uit de verplichting voor de verdragsstaten de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van het verdrag te nemen nog niet voort dat ook in een stelsel als het Nederlandse, waarin verdragsbepalingen interne werking hebben, voor ieder van de verdragsbepalingen nadere uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn. En in de tweede plaats hoeft het enkele feit dat bepaalde uitvoeringsmaatregelen vereist zijn de toepasselijkheid van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet niet uit te sluiten; dit is met name afhankelijk van de vraag of aan de Nederlandse autoriteiten bij die uitvoering enige beleidsvrijheid is gelaten. De Raad beveelt aan de bedoelde stelling in de toelichting nader te nuanceren.*

8. In de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag, dat tegelijk met dit wetsvoorstel aan Uwe Majesteit zal worden aangeboden, wordt reeds ingegaan op de kwestie van de toepasselijkheid van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De desbetreffende passage is uit de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel geschrapt, aangezien deze passage in feite geen toelichting is op dit wetsvoorstel.

*9. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad van State is gevolg gegeven.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

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

**Ik moge U verzoeken, mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.**

**De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
A. van Dok-van Weele**



**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 mei 1994, no. W10.94.0119, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel 1, onder f, volstaan met een verwijzing naar artikel 1.1, eerste en vierde lid, tweede volzin, van de Wet milieubeheer.
- In de vijfde alinea van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting (Hoofdlijnen van het voorstel) «Stb 1991, 544» vervangen door: Stb.1991, 546.
- In de laatste alinea van de toelichting op artikel 2 voor «de wet oorlogsstrafrecht» invoegen: artikel 8 van.