

24 155

Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika, met bijlagen; Parijs, 17 juni 1994

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 mei 1995

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 4 mei 1995.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 3 juni 1995.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 17 juni 1994 te Parijs tot stand gekomen verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika, met bijlagen (Trb. 1995, 41)¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling
Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het uitsluitend een opmerking van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Op 17 juni 1994 werd in Parijs de tekst vastgesteld van het onderhavige verdrag. Het verdrag komt voort uit de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling (UNCED), welke van 3 tot 14 juni 1992 te Rio de Janeiro (Brazilië) werd gehouden. Het heeft tot doel in de betreffende gebieden woestijnvorming te bestrijden en de gevolgen van droogte te verzachten middels een geïntegreerde aanpak, waarbij de inbreng van de lokale bevolking een belangrijke rol speelt.

Het verdrag is op 14–15 oktober 1994 voor ondertekening opengesteld te Parijs en voor onder meer het Koninkrijk der Nederlanden op 15 oktober ondertekend.

Reeds in 1977 werd tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties over woestijnvorming een Actieplan tot bestrijding van woestijnvorming opgesteld en bij het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) in beheer gegeven. Middels de werkgroep inzake woestijnvorming heeft UNEP sindsdien diverse activiteiten ontplooid, waaronder het in kaart brengen van door woestijnvorming getroffen gebieden, het oprichten van regionale netwerken ter bestrijding van woestijnvorming, het assisteren van overheden bij het opstellen van nationale actieplannen en het opleiden van deskundigen uit landen die met woestijnvormingsproblemen kampen. Deze activiteiten namen echter niet weg dat de tenuitvoerlegging van het Actieplan traag verliep als gevolg van institutionele, administratieve, technische en financiële oorzaken.

Tijdens de UNCED pleitten met name de Afrikaanse landen voor de totstandkoming van een verdrag dat aandacht zou besteden aan landdegradatie in aride en semi-aride gebieden. Van donorzijde heeft men zich achter dit streven geschaard, in de verwachting dat een dergelijk verdrag een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de ontwikkeling van het Afrikaanse continent.

Op verzoek van de UNCED riep de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tijdens haar 47e zitting in 1992 bij resolutie (A/Off.Rec./47/49/res.188 d.d. 22 dec. 1992) op tot het instellen van een Inter-gouvernementeel Onderhandelingscomité voor de uitwerking van een verdrag ter bestrijding van woestijnvorming in die landen die door ernstige droogte en/of woestijnvorming zijn getroffen, in het bijzonder in Afrika. Het comité kreeg de opdracht in vijf onderhandelingsronden te komen tot het opstellen van een verdragstekst, die in juni 1994 gereed zou moeten zijn. De onderhandelingsronden hebben plaatsgevonden in respectievelijk mei/juni 1993 (Nairobi), september 1993 (Genève), januari 1994 (New York), maart 1994 (Genève) en juni 1994 (Parijs). Tijdens de laatste onderhandelingsronde werd de definitieve verdragstekst vastgesteld.

Het verdrag behoeft geen specifieke uitvoeringswetgeving. Aan vrijwel alle verplichtingen die Nederland op grond van het verdrag op zich neemt, wordt reeds voldaan in het kader van het huidige Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Door middel van projecthulp draagt Nederland op substantiële wijze bij aan de bestrijding van woestijnvorming in de getroffen landen; daarnaast is Nederland actief betrokken bij de donorcoördinatie op het gebied van de bestrijding van woestijnvorming middels participatie in de bestaande donorcoördinatie-mechanismen.

De financiële verplichtingen die het verdrag met zich meebrengt, zijn beperkt tot de kosten die verbonden zijn aan het in stand houden van de door het verdrag gecreëerde instellingen (conferentie van partijen,

permanent secretariaat, mondiaal mechanisme en commissie voor wetenschap en technologie). Over de spreiding van de financiële consequenties over de verdragspartijen zal worden besloten tijdens de eerste conferentie van partijen, te houden binnen een jaar na inwerking-treding van het verdrag. Deze procedure is vergelijkbaar met die welke wordt gevolgd bij het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189) en het op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro tot stand gekomen Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 1992, 164). De financiële verplichtingen voortvloeiend uit onderhavig verdrag zullen hoogstwaarschijnlijk lager uitvallen dan de verplichtingen verbonden aan de andere twee verdragen.

Bekrachtiging door de EG en haar lidstaten

Het verdrag voorziet in de mogelijkheid dat zowel de Europese Gemeenschap als de lidstaten partij worden bij het verdrag. Hoewel het wenselijk is dat de Gemeenschap en haar lidstaten het verdrag gelijktijdig bekrachtigen, is het, gelet op de aard van de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien, niet noodzakelijk dat de bekrachtiging van het verdrag door het Koninkrijk afhankelijk gemaakt wordt van formele bekrachtiging door de Gemeenschap.

Landdegradatie en woestijnvorming

Met de term woestijnvorming wordt in het verdrag bedoeld op landdegradatie in aride en semi-aride gebieden als gevolg van verschillende factoren, waaronder klimaatwisselingen en menselijk ingrijpen. Landdegradatie uit zich onder andere in afnemende bodemvruchtbaarheid en een verlies van vegetatie, en vindt vaak plaats in marginale, ecologisch kwetsbare landbouw- en veeteeltgebieden.

Bij het proces van landdegradatie betreft het in de meeste gevallen duidelijk herkenbare gebieden die zich soms verrassend snel kunnen herstellen als zij eenmaal «met rust» gelaten worden. Pas als een aantal van deze gebieden zich aaneengesloten heeft en het proces van landdegradatie vrijwel onomkeerbaar is geworden, kan daadwerkelijk van woestijnvorming gesproken worden. Dit komt in de praktijk echter maar weinig voor en in wetenschappelijke kring gebruikt men de term woestijnvorming nauwelijks of niet. In het verdrag doelt men dan ook niet op deze «beperkte betekenis» van het begrip.

Woestijnvorming in de zin van landdegradatie is in de regel het gevolg van overexploitatie. Overexploitatie wordt veroorzaakt door een complex samenspel van factoren, zoals hoge bevolkingsdruk, niet duurzame landbouw- of beweidingmethoden, het ontbreken van alternatieve mogelijkheden voor het verwerven van inkomen en werkgelegenheid, grondbezitsverhoudingen en macro-economisch beleid.

Woestijnvorming stelt de getroffen landen vaak voor grote problemen. De voedselvoorziening in de betreffende gebieden stukt en de lokale bevolking wordt meegezogen in een neerwaartse spiraal van toenemende armoede. Dit leidt in veel gevallen tot periodieke of definitieve migratie van grote delen van de lokale bevolking naar andere plattelandsgebieden, waar zich dan vergelijkbare processen kunnen voordoen, of naar de steden, met als gevolg kans op politieke onrust en sociale ontwrichting.

Het proces van woestijnvorming kan worden versterkt of versneld door al dan niet regelmatig optredende periodes van geringe of uitblijvende neerslag. Droogte is echter, anders dan woestijnvorming, een natuurlijk fenomeen en kan als zodanig niet bestreden worden. Wel kan men pogen de nadelige gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken. Met betrekking

tot droogte wordt in het verdrag dan ook consequent gesproken over het «verzachten van de gevolgen» ervan.

Doelstellingen van het verdrag

Het verdrag heeft tot doel om in aride en semi-aride gebieden, in het bijzonder in Afrika:

- a. woestijnvorming tegen te gaan;
 - b. de gevolgen van droogte te verzachten
- in het kader van een geïntegreerde benadering die overeenstemt met Agenda 21, het actieprogramma voor de 21e eeuw dat in Rio de Janeiro tijdens UNCED is aangenomen (A/conf/151/26 d.d. 14 juni 1992), met het oog op het verwezenlijken van een proces van duurzame ontwikkeling in de betreffende gebieden.

Om bovenstaande doelen te realiseren, schept het verdrag een beleidsmatig en institutioneel kader voor het reguleren van de inspanningen en de daarmee gepaard gaande geldstromen die gericht zijn op het tegengaan van woestijnvorming en het verzachten van de gevolgen van droogte.

Daarnaast creëert het verdrag een wetenschappelijk forum, dat een bijdrage dient te leveren aan een substantiële analyse en een beter begrip van de verschijnselen woestijnvorming en droogte.

Het verdrag geeft als uitvloeisel van UNCED een nieuwe impuls aan het streven naar duurzame ontwikkeling in de door woestijnvorming getroffen gebieden. De Nederlandse betrokkenheid bij het verdrag komt voor een belangrijk deel voort uit de wens het proces te ondersteunen dat met de UNCED in gang is gezet en bilateraal en multilateraal een bijdrage te leveren aan het bevorderen van duurzame ontwikkeling in de wereld, in dit geval met name in Afrika.

Bovendien heeft Nederland door ondertekening van het verdrag aangegeven bereid te zijn actief bij te dragen aan de in het verdrag bepleite geïntegreerde aanpak van de problematiek, waarbij de inbreng van de lokale bevolking een belangrijke rol speelt.

Het besluit tot ondertekening van het verdrag over te gaan is daarnaast mede ingegeven door het feit dat de verwevenheid tussen sociaal-economische factoren, milieu en ontwikkeling, die de basis vormt van het verdrag, geheel aansluit bij de grondslagen van het huidige Nederlandse ontwikkelings-samenwerkings- en milieubeleid.

Het verdrag op hoofdpunten

Probleem van mondiale omvang

In de preambule, paragraaf 3, wordt woestijnvorming erkend als een probleem van mondiale omvang zonder dat een verband gelegd wordt met klimaatverandering of biodiversiteit, welke beiden erkend zijn als mondiaal probleem. Noch in de preambule, noch elders in het verdrag worden de donorlanden medeverantwoordelijk gesteld voor de problematiek van woestijnvorming in de getroffen gebieden.

Wel wordt er gewezen (preambule, paragraaf 17) op de noodzaak en het belang van internationale samenwerking in de strijd tegen woestijnvorming: in artikel 20, zevende lid, is een bepaling opgenomen waarin wordt gesteld dat de getroffen ontwikkelingslanden er bij de tenuitvoerlegging van de verdragsverplichtingen bijzonder mee gediend zouden zijn als ook de donorlanden aan de verplichtingen voldoen die het verdrag hen toebedeelt, met name op het gebied van financiële middelen en

technologie-overdracht. De donorlanden hebben in het verdrag echter geen extra middelen toegezegd.

Instellingen

Naast de conferentie van partijen is het aantal nieuwe instellingen beperkt gebleven tot een permanent secretariaat, een mondiaal mechanisme en een commissie voor wetenschap en technologie.

De conferentie van partijen welke belast is met het toezicht op de naleving van het verdrag (artikel 22) en het secretariaat (artikel 23) zijn opgezet naar het model van die van de verdragen inzake Klimaatverandering en Biologische Diversiteit en geven geen aanleiding tot nadere opmerkingen.

Op grond van artikel 23, derde lid, dient de eerste conferentie van partijen het secretariaat aan te wijzen en regelingen te treffen voor het functioneren ervan. Het is de bedoeling dat het secretariaat wordt ondergebracht bij een reeds bestaande organisatie. De gedachten gaan uit naar het Milieuprogramma of het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNEP, resp. UNDP). Het is ook mogelijk dat het secretariaat ondergebracht wordt bij beide organisaties gezamenlijk. Zwitserland heeft tijdens de onderhandelingen herhaalde malen Genève (waar regionale kantoren van zowel de UNEP als de UNDP gevestigd zijn) als vestigingsplaats aangeboden en dit aanbod ondersteund met vergaande financiële toezeggingen.

Bij de invulling van het mandaat van het secretariaat dient de eerste conferentie van partijen er op toe te zien dat, overeenkomstig het verdrag, het secretariaat geen substantiële uitvoerende taken krijgt toebedeeld.

Het verdrag creëert geen afzonderlijk fonds, maar wel een mondiaal mechanisme (artikel 21, vierde lid) dat de doeltreffendheid en effectiviteit van de bestaande financiële mechanismen dient te verbeteren.

Op grond van artikel 21, vijfde lid, moet het mechanisme

- bepalen welke programma's er bestaan om woestijnvorming te bestrijden;
- informatie verstrekken over financieringsmethoden en -bronnen;
- een betere coördinatie bevorderen;
- hierover aan de conferentie van partijen rapporteren.

Op grond van dezelfde bepaling beslist de eerste conferentie van partijen over de inrichting van het mechanisme. Het is de bedoeling dat het bij een reeds bestaande organisatie wordt ondergebracht, bij voorkeur bij de organisatie waar ook het secretariaat onderdak vindt. Het ziet ernaar uit dat deze kwestie tijdens de voorbereiding van de eerste conferentie van partijen nog voor de nodige discussie zal zorgen.

De commissie voor wetenschap en technologie die door het verdrag in het leven wordt geroepen (artikel 24), heeft tot taak de conferentie van partijen te voorzien van informatie en advies over wetenschappelijke en technische aspecten van het bestrijden van woestijnvorming en het verzachten van de gevolgen van droogte. De commissie komt bijeen tijdens de reguliere zittingen van de conferentie van partijen en bestaat uit overheidsvertegenwoordigers van verdragspartijen. Het staat alle partijen vrij om te participeren in de commissie.

Daarnaast kan de conferentie van partijen zich in meer specifieke zaken van advies laten dienen door ad hoc panels, die benoemd worden op basis van een selectie uit een multidisciplinair en geografisch evenwichtig samengestelde lijst van onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen op de specifieke terreinen. Deze lijst wordt overigens door de conferentie van

partijen opgesteld aan de hand van door verdragspartijen voorgestelde personen.

Regionale instrumenten

Om aandacht te schenken aan de specifieke omstandigheden van de verschillende regio's die met woestijnvorming te kampen hebben, is tijdens de onderhandelingen besloten dat het verdrag vergezeld zou worden van een aantal regionale instrumenten. Ook kon op deze wijze uitdrukking gegeven worden aan de prioriteit die de donorgemeenschap bij dit verdrag aan Afrika wenste te geven. Deze instrumenten vormen op grond van artikel 29 een integrerend onderdeel van het verdrag. Het gaat hierbij om instrumenten voor de volgende regio's:

- Afrika
- Latijns-Amerika en het Caraïbisch Gebied
- Azië
- het Noordelijke Middellandse-Zeegebied.

Het instrument voor het Noordelijke Middellandse-Zeegebied is op dringend verzoek van met name Spanje tot stand gekomen. Het is opmerkelijk dat dit instrument is toegevoegd, omdat het verdrag in hoofdzaak de verhouding tussen donorlanden en getroffen ontwikkelingslanden op het gebied van de bestrijding van woestijnvorming beoogt te regelen. In artikel 9 van het instrument voor het Noordelijke Middellandse-Zeegebied zien de betrokken getroffen ontwikkelde landen dan ook af van elke eventuele financiële ondersteuning onder het verdrag.

De regionale instrumenten geven in grote lijnen een korte procedurele beschrijving van de wijze waarop het verdrag in de desbetreffende regio uitgevoerd dient te worden. Zij geven een indicatie van de factoren waarmee men in de regio rekening moet houden en een overzicht van de nationale en subregionale actieprogramma's alsmede de instellingen die zich met coördinatie en uitvoering bezighouden.

De lengte van het Afrikaans instrument weerspiegelt het specifieke belang dat bij uitvoering van het verdrag gehecht wordt aan het Afrikaanse continent, zoals dat ook tot uitdrukking komt in de titel van het verdrag.

Het Afrikaanse instrument herhaalt de bepalingen in het verdrag inzake verplichtingen van donorlanden en getroffen Afrikaanse landen, financiering, technische ondersteuning en technologie-overdracht. Bovendien geeft het Afrikaanse instrument een niet-uitputtende lijst van terreinen of sectoren waarop activiteiten zouden moeten worden ontplooid.

De in het Afrikaans instrument (artikel 19, onder c) genoemde instanties – de Afrikaanse Economische Gemeenschap en het Afrikaans Wetenschappelijk en Technisch Adviescomité – zijn uitdrukkelijk geen sub-organen van de conferentie van partijen. De aan deze instanties verbonden kosten komen dan ook niet voor rekening van partijen.

Aan de problematiek van woestijnvorming in de Centraal-Aziatische staten wordt in het verdrag overigens nauwelijks aandacht besteed. De G77¹ verzette zich tijdens de onderhandelingen tegen afzonderlijke vermelding van deze landen in het verdrag. Uiteindelijk is na grote druk van de Verenigde Staten in de preambule een zinsnede opgenomen waarin de partijen hun zorg uitspreken over de gevolgen van woestijnvorming en droogte in de getroffen landen in Centraal-Azië en de Trans-Kaukasus.

¹ De groep van – oorspronkelijk 77 – niet gebonden landen.

Appreciatie verdrag

De onderhandelingen die vooraf gingen aan de totstandkoming van het verdrag werden gekenmerkt door een scherpe tegenstelling tussen de G77 en de donorlanden, welke veroorzaakt werd door uiteenlopende visies op de wijze waarop de beoogde doelstellingen bereikt dienden te worden.

De G77 pleitte ervoor woestijnvorming te erkennen als een mondiaal probleem, hetgeen zou betekenen dat het dezelfde status zou krijgen als klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit. Een dergelijke erkenning zou impliceren dat de donorlanden medeverantwoordelijk zijn voor woestijnvorming in de getroffen gebieden en dientengevolge gehouden zouden zijn financieel bij te dragen aan de bestrijding ervan.

De perceptie van de donorlanden ten aanzien van hetgeen het verdrag zou moeten inhouden verschilde wezenlijk van die van de G77. De donorlanden waren er geen voorstander van om woestijnvorming als mondiaal probleem te erkennen, aangezien men van mening was dat woestijnvorming toch in eerste instantie een zaak is van de getroffen landen zelf en dat deze landen ook als eersten de verantwoordelijkheid voor de bestrijding ervan op zich zouden moeten nemen. De donorlanden bepleitten een betere planning (door middel van geïntegreerde nationale actieprogramma's) en coördinatie, om de bestaande middelen effectiever en efficiënter te kunnen besteden. Tevens benadrukten zij het belang van een geïntegreerde aanpak, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de sociaal-economische factoren die bij het proces van woestijnvorming een rol spelen.

De controverse tussen de G77 en de donorlanden heeft erin geresulteerd dat woestijnvorming in de definitieve verdragstekst wordt gekarakteriseerd als een probleem van mondiale omvang.

In het uiteindelijke verdrag ontbreekt het niet aan goedbedoelde intentieverklaringen. Als gevolg van hun respectievelijke opvattingen over de aard van de problematiek hebben echter noch de donorlanden noch de getroffen landen substantiële verplichtingen op zich genomen (artikelen 4, 5, 6 en 20). Het ziet er dientengevolge naar uit dat het zal afhangen van de wil van partijen tot uitvoering van het verdrag of er concreet iets zal worden gedaan aan de problematiek van woestijnvorming.

Om hun bereidwilligheid te tonen bij te dragen aan de oplossing van de problematiek, zouden de donorlanden in de toekomst over kunnen gaan tot de oprichting en financiering van kleine nationale fondsen die het opstellen en uitwerken van nationale actieprogramma's mogelijk moeten maken. Deze mogelijkheid is tijdens de onderhandelingen meerdere malen besproken in de kring van donorlanden. Genoemde fondsen zijn nationale en eventueel subregionale fondsen van bescheiden omvang, die het opstellen en uitwerken van nationale en subregionale actieprogramma's mogelijk moeten maken. Door middel van deze fondsen zouden de minst ontwikkelde landen op eenvoudige wijze in staat gesteld worden een begin te maken met het opstellen van een nationaal actieprogramma.

Hoewel deze fondsen niet met name in het verdrag worden genoemd, zouden zij bijvoorbeeld deel kunnen uitmaken van de in artikel 21, eerste lid, onder d, genoemde mechanismen.

Door de aard van de onderhandelingen is veel gesproken over het al dan niet beschikbaar komen van nieuwe en aanvullende fondsen. Daardoor is er relatief weinig aandacht besteed aan de wetenschappelijke en technische aspecten van woestijnvorming en droogte. Het wetenschap-

pelijke forum dat het verdrag beoogt in te stellen is daardoor vooralsnog enigszins onderbelicht gebleven.

In de door het verdrag voorgestelde constellatie bestaat de commissie voor wetenschap en technologie bovendien slechts uit overheidsvertegenwoordigers van de betreffende partijen, waardoor er een gereede kans is dat de adviezen van de commissie niet geheel objectief zijn. Daarbij beschikt de G77 bovendien nog over de macht van het getal.

Positief daarentegen is, dat het onderhandelingsproces en het tot stand gekomen verdrag op internationaal niveau de aandacht gemobiliseerd hebben voor het fenomeen woestijnvorming. Unaniem werd het belang onderschreven van een efficiënte coördinatie van de inspanningen om woestijnvorming tegen te gaan.

Daarnaast creëert het verdrag een permanent internationaal forum (artikel 22: conferentie van partijen) waarin problemen met betrekking tot woestijnvorming besproken kunnen worden. Het verdrag roept op tot de instelling van soortgelijke fora op subregionaal en nationaal niveau, voor zover daarin nog niet door bestaande structuren wordt voorzien.

Bovendien onderstreept het verdrag de verwevenheid van sociaal-economische factoren, milieu en ontwikkeling met betrekking tot woestijnvorming. Het bepleit een geïntegreerde aanpak waarbij met name de inbreng van de lokale bevolking een belangrijke rol speelt (zie artikelen 3, 9, 10, en 19). Voor het behalen van de gewenste resultaten in de strijd tegen woestijnvorming is een dergelijke aanpak van essentieel belang.

Het verdrag kan dan ook worden beschouwd als een constructieve bijdrage aan het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling in de door woestijnvorming getroffen gebieden.

Door partij te worden bij het verdrag zal het Koninkrijk der Nederlanden op grond van artikel 29, eerste lid, automatisch partij worden bij alle vier de regionale instrumenten. Dit zou verwachtingen kunnen scheppen in regio's, met uitzondering van het Noordelijke Middellandse-Zeegebied, waar het Koninkrijk niet of in geringe mate actief is op het terrein van de bestrijding van woestijnvorming. Het staat partijen echter vrij zich bij de uitvoering van het verdrag op één of enkele regio's te concentreren. Het Koninkrijk kan aangeven zich in eerste instantie op Afrika te willen richten. De ontstaansgeschiedenis zowel als de opzet en letter van het verdrag legitimeren een dergelijk streven.

Artikelsgewijze toelichting

Preambule

Preambulaire paragraaf 4 omschrijft woestijnvorming en droogte als problemen van mondiale omvang. De donorlanden interpreteren de huidige formulering als een aanduiding van de geografische spreiding van het probleem.

Tegen deze achtergrond is lang gesproken over het verband tussen dit verdrag en de verdragen inzake Klimaatverandering en Biologische diversiteit. Deze discussie heeft uiteindelijk haar weerslag gevonden in preambulaire paragrafen 22 en 23.

De huidige formulering van preambulaire paragraaf 7 is het gevolg van langdurige onderhandelingen. De G77 had in eerste instantie een ruimere formulering dan de huidige voorgesteld die de totale economische ontwikkeling van de getroffen landen tot onderwerp van het verdrag beoogde te maken.

Preambulaire paragraaf 13 verwijst naar het tijdens UNCED andermaal bevestigde streven om minimaal 0,7% van het Bruto Nationaal Produkt aan officiële ontwikkelingshulp te besteden. Expliciete vermelding van dit streefgetal stuitte op hevig verzet van een groot aantal donoren – Nederland overigens uitgezonderd –, met het op zich juiste argument dat het verdrag niet de plaats was om deze problematiek aan de orde te stellen.

In preambulaire paragraaf 16 werd in eerste instantie gesproken van de verantwoordelijkheid die nationale overheden hebben bij de bestrijding van woestijnvorming. Deze verantwoordelijkheid is op dringend verzoek van een aantal getroffen landen gewijzigd in een beslissende rol.

Preambulaire paragraaf 19 is de enige plaats in het verdrag en de bijbehorende instrumenten waar met zoveel woorden verwezen wordt naar de problemen met betrekking tot woestijnvorming in de landen van de voormalige Sovjet-Unie, met een verwijzing naar Centraal-Azië en de Trans-Kaukasus. Door verzet van de G77 kon men geen overeenstemming bereiken over het opnemen van «landen in transitie» als afzonderlijke categorie (zie onder artikel 1).

In preambulaire paragraaf 21 wordt verwezen naar de speciale rol die niet-gouvernementele organisaties en andere belangrijke samenwerkingsverbanden in programma's gericht op de bestrijding van bodemdegradatie spelen. Op grond van hoofdstuk 26 van Agenda 21 vallen hieronder ook inheemse volkeren.

Artikel 1

De meeste definities spreken voor zich. Hoewel op veel plaatsen in het verdrag van getroffen ontwikkelingslanden gesproken wordt, is in artikel 1 geen definitie van deze categorie van landen opgenomen. Onduidelijk is in hoeverre de landen van de voormalige Sovjet-Unie binnen deze categorie vallen (zie ook preambulaire paragraaf 19). Met name de Verenigde Staten zijn van mening dat dit het geval is.

Een andere categorie van landen die niet in artikel 1 is gedefinieerd zijn andere landen in een positie om assistentie te verlenen. Hiermee wordt bedoeld op landen die traditieel geen donorland zijn, maar wel een dusdanige economische ontwikkeling hebben bereikt dat zij in staat moeten worden geacht hun steentje bij te dragen. De donorlanden hebben sterk aangedrongen op het opnemen van deze notie in het verdrag, die uiteindelijk in een sterk verwaterde vorm haar uitdrukking in artikel 20, zesde lid, en artikel 5, tweede lid, van het Afrikaanse instrument heeft gekregen.

Artikelen 4, 5 en 6

De partijen behouden zich de nodige beleidsvrijheid voor met de woorden indien van toepassing in de aanhef van artikel 4. Dit geldt door de verwijzing hiernaar in de artikelen 5 en 6 ook voor de afzonderlijke verplichtingen die respectievelijk de getroffen en de ontwikkelde landen op zich nemen.

De woorden zoals overeengekomen in artikel 6, onder a, maken duidelijk dat de donorlanden niet verplicht zijn met alle getroffen ontwikkelingslanden een hulprelatie aan te gaan.

In artikel 6, onder c, is sprake van nieuwe en aanvullende financiering. Hiermee wordt slechts bedoeld op gelden die de Global Environment

Facility (GEF) in het kader van de verdragen Klimaatverandering en Biologische diversiteit beschikbaar stelt (zie tekst artikel 20, tweede lid, onder b).

Artikel 10

Artikel 10, vierde lid, is de enige plaats in het verdrag waar verwezen wordt naar de samenhang tussen bevolkingsgroei en woestijnvorming. Met verwijzing naar de Bevolkingsconferentie van de Verenigde Naties die van 5 tot 13 september 1994 in Caïro (Egypte) is gehouden, slaagden de westerse landen, hierin voorgedaan door de Verenigde Staten, er op het laatste ogenblik in de woorden bevolkingsdynamiek in de tekst op te nemen.

Artikel 14

Artikel 14 moet in samenhang met artikel 20, vierde lid, (coördinatie mobilisatie van fondsen) en artikel 21, eerste lid, onder d, (coördinatie financiering) gezien worden. De meest geschikte wijze van coördineren dient van geval tot geval beoordeeld te worden en zal afhankelijk zijn van specifieke omstandigheden van het betrokken getroffen ontwikkelingsland. Het verdrag en de regionale instrumenten laten de partijen op dit punt volledig vrij.

Artikel 16

Artikel 16 is het enige artikel dat in de aanhef specifieke aandacht schenkt aan droogte door de spreken van de noodzaak om informatie te verzamelen, te analyseren en uit te wisselen teneinde het natuurlijke proces van droogte alsmede de gevolgen ervan, beter te kunnen begrijpen. Het verdrag spreekt zich niet expliciet uit over de inrichting van een vroegtijdig waarschuwingssysteem, maar stelt wel dat het verzamelen en analyseren van gegevens een bijdrage zouden kunnen leveren aan een adequaat vroegtijdig waarschuwingssysteem.

Op grond van artikel 16, onder g, dienen de bezitters van lokale en traditionele kennis op passende wijze te delen in de voordelen die anderen, zoals westerse ondernemingen, met behulp van deze niet gepatenteerde kennis behalen. De artikelen 17, eerste lid, onder c en 18, tweede lid, bevatten soortgelijke bepalingen, evenals de artikelen 8, onder j, 17, tweede lid, en 18, vierde lid, van het verdrag inzake Biologische diversiteit. Deze uitwisseling is daarnaast op verzoek van een aantal donorlanden onderworpen aan bepalingen van nationale regelgeving.

Artikel 19

Bij de in artikel 19, vierde lid, genoemde netwerken gaat het uitdrukkelijk niet om de oprichting van nieuwe instellingen, maar om het versterken en uitbouwen van contacten tussen reeds bestaande instellingen. Hetzelfde geldt voor de in artikel 25 genoemde netwerken.

Artikelen 20 en 21

Het onderstaande dient als aanvulling op hetgeen hierboven reeds is opgemerkt over de financiële bepalingen van het verdrag.

De donorlanden zijn akkoord gegaan met de formulering van artikel 20, tweede lid, onder a, in de wetenschap dat nu al substantiële financiële middelen aan de bestrijding van woestijnvorming worden besteed. De omvang van deze bestedingen is echter moeilijk vast te stellen omdat

projecten die gunstig zijn voor het tegengaan van woestijnvorming doorgaans onder een verscheidenheid aan categorieën zijn geregistreerd. Een goed overzicht is alleen mogelijk wanneer er een algemeen aanvaarde definitie van woestijnvorming komt, alsmede een eenduidige interpretatie met betrekking tot de typen van projecten die als zijnde gericht op het tegengaan van woestijnvorming kunnen worden beschouwd en de administratie van projecten hieraan wordt aangepast. De meeste donorlanden twijfelden aan het nut van een dergelijke tijdrovende exercitie.

Artikel 20, tweede lid, onder b, geeft aan dat slechts aanspraak gemaakt kan worden op middelen van het GEF als het de overeengekomen meerkosten betreft van activiteiten die gerelateerd zijn aan de vier aandachtsgebieden van het GEF (met name klimaatverandering en verlies van biodiversiteit).

Bij artikel 20, tweede lid, onder d, moet men rekening houden met het feit dat in de Nederlandse context de overheid op dit punt de privé-sector geen aanwijzingen kan geven; overleg is uiteraard wel mogelijk.

In artikel 20, derde lid, zijn op het allerlaatste moment op verzoek van Saoedië-Arabië de woorden voor de uitvoering van het verdrag vervangen door voor de uitvoering van hun nationale actieprogramma's om te voorkomen dat de getroffen landen in het verdrag impliciet de status van donor zouden verwerven.

De term financieel mechanisme in artikel 21, eerste lid, is bewust vaag gehouden. Het verwijst zowel naar fondsen, zoals bijvoorbeeld de GEF, als ook naar instellingen die inlichtingen verschaffen over relevante geldstromen of de besteding van gelden coördineren. Het in artikel 21, vierde en vijfde lid, genoemde mondiaal mechanisme valt zonder twijfel in de laatste categorie.

Bij artikel 21, eerste lid, onder d, zou ondermeer aan de hierboven genoemde nationale fondsen gedacht kunnen worden. Dergelijke nationale financiële mechanismen dienen in ieder geval aan de lokale omstandigheden te zijn aangepast en zullen dan ook niet voor elk land gelijk kunnen zijn. Dit laatste geldt ook voor de in artikel 21, derde lid, genoemde nationale coördinatiemechanismen.

Op grond van artikel 21, eerste lid, kan voor de bestrijding van woestijnvorming op regionaal en subregionaal niveau slechts aanspraak gemaakt worden op financiering middels bestaande fondsen en mechanismen.

Artikel 22

De conferentie van partijen, waarin alle verdragspartijen vertegenwoordigd zijn, vormt het hoogste orgaan van het verdrag en is belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen van het verdrag. Een belangrijk instrument daartoe vormt de bespreking van rapporten van verdragspartijen omtrent de door hen genomen maatregelen ter naleving van het verdrag en het doen van aanbevelingen aan de betreffende partijen. Tenzij door verdragspartijen anders wordt beslist, zal de conferentie van partijen de eerste vier maal jaarlijks bijeenkomen; daarna in zittingen op twee-jaarlijkse basis.

Artikel 23

Aan het secretariaat zijn de gebruikelijke secretariaatsfuncties opgedragen. Daarnaast is een van de taken van het secretariaat het vergemakkelijken van de hulp aan getroffen ontwikkelingslanden die partij zijn bij het verdrag, in het bijzonder in Afrika. Deze hulp wordt verstrekt op verzoek en betreft het verzamelen en verspreiden van informatie.

Artikel 25

Voor de hier genoemde netwerken geldt, net zoals voor die van artikel 19, vierde lid, dat het hier niet gaat om de oprichting van nieuwe instellingen.

Artikel 28

Het tweede lid van dit artikel biedt partijen de mogelijkheid een verklaring af te leggen waarbij zij zich verplichten beslechting van geschillen door middel van arbitrage en/of door het Internationale Gerechtshof te aanvaarden ten opzichte van partijen die een gelijke verklaring afgelegd hebben. Namens het Koninkrijk zal een verklaring afgelegd worden dat beide wijzen van geschillenbeslechting worden aanvaard. Naast deze wijze van geschillenbeslechting voorziet het verdrag nog in een conciliatieprocedure.

Artikelen 29 en 31

In de vier bijlagen bij het verdrag worden de richtlijnen en afspraken vermeld voor de uitvoering van het verdrag (zie artikel 15) ten behoeve van de gebieden: Afrika, Azië, Latijns-Amerika inclusief het Caraïbisch gebied en het Noordelijk deel van het Middellandse-Zeegebied. De bijlagen maken een integrerend onderdeel uit van het verdrag en zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlagen behoeven derhalve op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

De nieuwe bijlagen inzake arbitrage en conciliatie (zie artikel 28, tweede lid, sub a, respectievelijk artikel 28, zesde lid) komen tot stand ter uitvoering van het verdrag. Deze verdragen behoeven ingevolge artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, behoudens het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van die Rijkswet. Datzelfde geldt voor eventuele andere, nieuw aan te nemen bijlagen.

Artikel 30

Ingevolge de wijzigingsregeling vervat in dit artikel, kunnen wijzigingen van het verdrag voor een partij niet in werking treden zonder dat zij door die partij zijn aanvaard. Tot het aldus binden van het Koninkrijk zal ingevolge artikel 91 van de Grondwet niet kunnen worden overgegaan dan nadat de wijzigingen parlementair zijn goedgekeurd.

Koninkrijkspositie

Het verdrag zal, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden, aangezien de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben laten weten, medegelding voor hun land niet wenselijk te achten.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

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