



Advies Raad van State inzake het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) inzake de hernieuwing van het International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) in Nederland als een categorie 2 centrum onder auspiciën van UNESCO; Parijs, 9 december 2021 (Trb. 2021, 173 en Trb. 2022, 9)

Nader Rapport

*Afdeling Verdragen
MINBUZA-2022.1511361
's-Gravenhage, 2 november 2022*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) inzake de hernieuwing van het International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) in Nederland als een categorie 2 centrum onder auspiciën van UNESCO; Parijs, 9 december 2021 (Trb. 2021, 173 en Trb. 2022, 9)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 oktober 2022, no.2022002283, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 oktober 2022, nr. W17.22.0201/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2022, no.2022002283, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) inzake de hernieuwing van het International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) in Nederland als een categorie 2 centrum onder auspiciën van UNESCO; Parijs, 9 december 2021 (Trb. 2021, 173 en Trb. 2022, 9), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Het verdrag geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No. W17.22.0201/IV
's-Gravenhage, 26 oktober 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2022, no.2022002283, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) inzake de hernieuwing van het International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) in Nederland als een categorie 2 centrum onder auspiciën van UNESCO; Parijs, 9 december 2021 (Trb. 2021, 173 en Trb. 2022, 9), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) inzake de hernieuwing van het International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) in Nederland als een categorie 2 centrum onder auspiciën van UNESCO; Parijs, 9 december 2021 (Trb. 2021, 173 en Trb. 2022, 9)

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Het International Groundwater Resources Assessment Centre (hierna: IGRAC of het centrum) komt voort uit een initiatief van het waterprogramma van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO). Dit kenniscentrum richt zich op de grondwaterproblematiek in met name ontwikkelingslanden. Vooral de kennis over grensoverschrijdende grondwatervoorraden heeft een politiek strategisch karakter. Het kenniscentrum is gevestigd in Delft in het gebouw van het kennis- en opleidingscentrum voor water van UNESCO (IHE – Institute for Water Education) (hierna: IHE Delft). De missie van IGRAC is om bij te dragen aan de wereldwijde beschikbaarheid van relevante kennis en informatie over grondwater, in het bijzonder in ontwikkelingslanden. IGRAC vervult een essentiële rol in beantwoording van de vele kennisvragen rond monitoring en assessment voor een duurzaam beheer van grondwater.

De status van IGRAC is in november 2007 vastgesteld tijdens de 34^e Algemene Conferentie van UNESCO. Mede op verzoek van Nederland heeft de Algemene Conferentie ermee ingestemd om IGRAC onder auspiciën te brengen van UNESCO als instituut met een categorie-2-status. Dit houdt in dat IGRAC gebruik kan maken van de naam, het logo en de netwerken van UNESCO. Het centrum maakt echter institutioneel geen deel uit van UNESCO en ontvangt ook geen structurele financiële UNESCO-bijdrage. De status van IGRAC en de afspraken tussen Nederland en UNESCO betreffende IGRAC zijn vastgelegd in het op 15 november 2011 te Parijs tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur inzake het vestigen en functioneren van het 'International Groundwater Resources Assessment Centre' in Nederland als een categorie 2 centrum onder auspiciën van UNESCO (Trb. 2011, 256).¹ Op basis van een positieve evaluatie over de periode 2011–2015² over de bereikte resultaten is in 2016 de status van IGRAC als categorie 2 centrum herbevestigd tijdens de 199^e en 200^{ste} Uitvoerende Raad van UNESCO en is op 6 december 2016 in Parijs het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) inzake het International Groundwater Resources Assessment Centre in Nederland als een centrum onder auspiciën van UNESCO (categorie 2) (Trb. 2016, 198) tot stand gekomen dat strekte tot herziening van het Verdrag van 2011 en tot een verlening van de categorie-2-status aan IGRAC tot en met 31 december 2021.

Uit een onafhankelijke evaluatie van de resultaten van IGRAC in de periode 2016–2019³ is als belangrijkste aanbeveling naar voren gekomen om de status van IGRAC als UNESCO-categorie 2 centrum wederom te hernieuwen. De wereldwijd toenemende urgentie van duurzaam grondwaterbeheer en de positieve resultaten die IGRAC de afgelopen periode heeft geboekt, maakt hernieuwing van het IGRAC Verdrag opportuun. Tevens versterkt Nederland daarmee zijn positie als 'Centre of Excellence' op het gebied van water. Om die reden is met UNESCO opnieuw onderhandeld over een Verdrag. Het Verdrag legt de bepalingen en voorwaarden ten aanzien van IGRAC, die grotendeels gelijk zijn gebleven aan de afspraken uit de verdragen van 2011 en 2016, tussen Nederland en UNESCO vast per 1 januari 2022. Hoewel UNESCO in het standaardmodel dat sinds 2019⁴ voor afspraken met betrekking tot categorie-2-centra gebruikt wordt om meer eenheid in de sturing van deze centra te brengen, het principe hanteert van tripartiete verdragen staat UNESCO in dit geval toe dat een bipartiet verdrag wordt gesloten tussen Nederland en UNESCO aangezien IGRAC handelt als een onafhankelijke stichting naar Nederlands recht en geen partij bij het Verdrag kan zijn. Daarom wordt gelijktijdig met het Verdrag een Memorandum van Overeenstemming (MoU) getekend waarin de verhoudingen tussen IGRAC en UNESCO worden vastgelegd. De bepalingen van het MoU komen overigens in grote lijnen overeen met de bepalingen vastgelegd in het Verdrag. De financiering van IGRAC loopt via een grote subsidiebeschikking van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan IHE

¹ Verdrag werd met een periode van een jaar verlengd bij een op 19 augustus 2016 te Parijs tot stand gekomen briefwisseling tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (Trb. 2016, 129).

² IGRAC_Evaluation_23-02-2016.pdf (unesco.org)

³ IGRAC Evaluation 03-12-2020.pdf (unesco.org)

⁴ Zie paragraaf E-2, onder (iv), onderdeel a, van The 2019 Strategy for Category 2 Institutes and Centres under the Auspices of UNESCO



Delft voor het 'DGIS & IHE Delft Partnership Programme for Water and Development DUPC3' die per 1 januari 2022 in zal gaan voor de duur van zes jaar. IHE Delft zal hiervoor een civielrechtelijk contract sluiten met IGRAC.

Eenieder verbindende bepalingen

Het Verdrag bevat, omdat het afspraken tussen UNESCO en Nederland betreft, naar het oordeel van de regering geen een ieder verbindende bepalingen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 – Begripsomschrijvingen

Artikel 1 omschrijft de begrippen die in het Verdrag gebruikt worden. Met het centrum wordt de stichting IGRAC bedoeld.

Artikel 2 – Functioneren van het centrum

In artikel 2 wordt verwezen naar de maatregelen die nodig zijn voor de continuering van het centrum in Nederland. Daaronder worden in ieder geval de maatregelen door de Nederlandse overheid verstaan, die het centrum in staat stellen de activiteiten uit te voeren waarmee de doelen van het centrum kunnen worden bereikt.

Artikel 3 – Doel van het Verdrag

Artikel 3 omschrijft het doel van het Verdrag. Dit betreft de omschrijving van de uitgangspunten en voorwaarden voor de samenwerking tussen Nederland en UNESCO met betrekking tot het centrum, alsmede de rechten en verplichtingen die daaruit voortvloeien.

Artikel 4 – Rechtspositie

In artikel 4 wordt de rechtspositie van het centrum gedefinieerd. Het centrum moet kunnen opereren als een juridische entiteit ten opzichte van zowel Nederland als UNESCO. In artikel 4, tweede lid, wordt benadrukt dat de Nederlandse overheid zal garanderen dat het centrum de benodigde functionele autonomie heeft voor het uitvoeren van zijn werkzaamheden en beschikt over de rechtsbevoegdheid om overeenkomsten te sluiten, rechtsvorderingen aanhangig te maken en roerende en onroerende zaken te verwerven en erover te beschikken. De rechtsvorm van een stichting naar Nederlands recht, waarin IGRAC reeds functioneert, beantwoordt aan deze vereisten.

Artikel 5 – Oprichtingsakte

In artikel 5 wordt gedefinieerd welke (juridische) elementen de oprichtingsakte van de rechtspersoon moet bevatten die vorm geeft aan het centrum. De rechtspersoon moet de bevoegdheid kunnen hebben om rechtshandelingen te verrichten die nodig zijn het functioneren van het centrum, zoals het ontvangen van gelden, het verkrijgen van betalingen voor verleende diensten en het verwerven van alle voor het functioneren noodzakelijke middelen. Het centrum dient een organisatiestructuur te bezitten die het mogelijk maakt dat UNESCO in zijn bestuurslichaam vertegenwoordigd kan worden.

Artikel 6 – Doelstellingen en taken

Volgens artikel 6 is de missie van het centrum om bij te dragen aan de wereldwijde beschikbaarheid van relevante informatie en kennis op het gebied van grondwatervoorraden wereldwijd, in het bijzonder in ontwikkelingslanden, met de bedoeling duurzaam gebruik en beheer van grondwatervoorraden te ondersteunen, de rol van grondwater binnen integraal waterbeheer te bevorderen en de functie van grondwater voor ecosystemen wereldwijd te verduidelijken. In het eerste en tweede lid worden de doelen en concrete activiteiten beschreven waarmee het centrum zijn missie wil bereiken. Het centrum zal bij de uitoefening van zijn activiteiten nauw samenwerken met het Intergouvernementele Hydrologische Programma van UNESCO (UNESCO IHP). In het eerste onderdeel is expliciet opgenomen dat het centrum zal bijdragen aan de strategische doelen van UNESCO en aan het UNESCO IHP IX programma, die overigens aansluiten bij de missie en de doelen van het centrum.

Artikel 7 – Bestuurslichaam

Op grond van artikel 7 dient het centrum te functioneren met een bestuurslichaam die zowel bestuurders als toezichthouders kent. Het bestuurslichaam zal zodanig moeten zijn ingericht, dat bestuurders



direct leiding kunnen geven aan de stichting en haar vertegenwoordigen in het rechtsverkeer; tegelijkertijd zal ook een toezichthoudend lichaam moeten zijn ingericht dat toezicht houdt op het functioneren van het bestuur en de financiën van de stichting. Zowel Nederland als UNESCO zullen, om aan de verdragsverplichtingen te voldoen, binnen dit bestuurslichaam vertegenwoordigd zijn. Naast een vertegenwoordiger van UNESCO, kunnen ook lidstaten van UNESCO of vertegenwoordigers van regionale, internationale en interbestuurlijke organisaties deel uitmaken van het bestuurslichaam, als ze kunnen bijdragen aan de activiteiten van het centrum. Het tweede lid bevat een overzicht van de taken van de bestuurders en toezichthouders, inclusief de verplichting tot het bestuderen van de audit-reports over de financiële situatie van het centrum. Artikel 7 bepaalt voorts, dat ook Nederland binnen dit bestuurslichaam vertegenwoordigd zal worden; Nederland zal aan deze verplichting vormgeven door de betrokken Minister (van Infrastructuur en Waterstaat) een lid van een daartoe in te richten Raad van Commissarissen (niet zijnde een ambtenaar) voor benoeming voor te laten dragen. Ingevolge het derde lid komt het bestuurslichaam tenminste eenmaal per jaar in gezamenlijke vergadering bijeen. Het bestuurslichaam kan ook bijeenkomen voor een buitengewone vergadering op verzoek van respectievelijk hun voorzitter, de Directeur-Generaal van UNESCO of de meerderheid van de leden. Volgens het vierde lid voorziet het bestuurslichaam in een eigen reglement van orde.

Artikel 8 – Bijdrage van de regering

Artikel 8 bepaalt dat de regering, met inachtneming van de relevante en toepasselijke wet- en regelgeving, de financiële middelen beschikbaar zal stellen die nodig zijn voor het beheer en naar behoren functioneren van het centrum, mits de jaarlijkse rijksbegroting daar ruimte voor biedt. Die ruimte wordt bepaald door het door de regering beschikbaar gestelde budget voor ODA, en de allocatie van water daarin. In dit artikel wordt geen specifiek bedrag genoemd. Dit is een wijziging ten opzichte van het herziene verdrag van 2016, waarin een bedrag (jaarlijks € 400.000 tot en met 31 december 2021) werd vastgelegd. De directie Inclusieve Groene Groei (IGG) van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt, als onderdeel van een veel bredere subsidie aan IHE Delft voor kennisontwikkeling op het gebied van water, een bedrag van € 600.000 per jaar beschikbaar voor een periode van 6 jaar ten behoeve van de realisatie van de in artikel 6 van het Verdrag omschreven missie en de doelen van IGRAC.

Artikel 9 – Bijdrage van UNESCO

De bijdrage van UNESCO zal volgens artikel 9 onder andere bestaan uit het verlenen van technische assistentie, bijvoorbeeld door het uitlenen van experts voor programma-activiteiten van het centrum passend bij de gezamenlijke doelen van UNESCO en IGRAC. Dit kan ook plaatsvinden door het stimuleren van passende projecten, financiële- of technische assistentie door interbestuurlijke en non-gouvernementele financiële organisaties of door lidstaten van UNESCO, dan wel door contacten te faciliteren met andere internationale organisaties relevant voor het werkveld van IGRAC.

Artikel 10 – Deelname

Ingevolge artikel 10 stimuleert het centrum deelname van de lidstaten en geassocieerde leden van UNESCO aan de activiteiten van het centrum.

Artikel 11 – Aansprakelijkheid

Artikel 11 bepaalt dat het centrum onafhankelijk opereert van UNESCO. UNESCO is juridisch niet verantwoordelijk voor het handelen of nalaten van het centrum, tenzij het Verdrag expliciet anders bepaalt.

Artikel 12 – Evaluatie

Op grond van artikel 12 heeft UNESCO het recht om een evaluatie uit te voeren. Indien er sprake is van het niet voldoen aan de in het eerste lid genoemde omstandigheden kan elk van de partijen op grond van artikel 17 het Verdrag opzeggen, met als gevolg de opheffing van het centrum, of op grond van artikel 18 overeenstemming tussen partijen bereiken over de herziening van het Verdrag.

Artikel 13 – Gebruik van naam en logo van UNESCO

In artikel 13 is vastgelegd dat IGRAC gebruik kan maken van de naam, het logo en de netwerken van UNESCO. Dit is van belang omdat gebleken is dat de categorie-2-status van UNESCO met zich meebrengt dat meer partners vertrouwen hebben in en medewerking willen geven aan de werkzaamheden van een dergelijk instituut.



Artikelen 14 tot en met 19

Voorts bevat het Verdrag de gebruikelijke slotbepalingen, zoals artikel 14 (Territoriale toepassing), artikel 15 (Inwerkingtreding), artikel 16 (Duur), artikel 17 (Opzegging), artikel 18 (Herziening) en artikel 19 (Beslechting van geschillen). Bij de formulering van artikel 15 is er rekening mee gehouden dat in het geval de goedkeuring van het parlement niet verkregen wordt voor 31 december 2021, de bepalingen van het onderhavige Verdrag voorlopig zullen worden toegepast vanaf 1 januari 2022.

Artikel 20 – privileges en immuniteiten

Artikel 20 bepaalt dat de privileges en immuniteiten van UNESCO onverkort gelden.

Koninkrijkspositie

Ingevolge artikel 14 zal het Verdrag, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland, gelden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Buitenlandse Zaken,