

Vergaderjaar 2019–2020

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2019

Graag bied ik u hierbij de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) inzake de ontwerprichtlijnen van de ILC over de bescherming van de atmosfeer. Het advies van de CAVV, dat op 14 juni 2019 is vastgesteld, is als bijlage bijgevoegd¹.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Kabinetsreactie op advies nr. 34 van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) inzake de Ontwerprichtlijnen van de ILC over de bescherming van de atmosfeer

Inleiding

De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) heeft op 14 juni 2019 het advies inzake de Ontwerprichtlijnen van de International Law Commission (ILC) van de Verenigde Naties over de bescherming van de atmosfeer vastgesteld. De ILC heeft deze Ontwerprichtlijnen, alsmede de toelichting daarop, in 2018 aanvaard en de regering in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de CAVV in april 2019 om advies verzocht. Het kabinet is de CAVV dankbaar voor haar gedetailleerd advies, dat commentaar bevat op de Ontwerprichtlijnen en daarbij ook ingaat op de juridische en politieke context. Ook de suggesties die de CAVV doet met het oog op het schriftelijke commentaar van de Nederlandse regering op de Ontwerprichtlijnen zijn zeer nuttig. Het kabinet zal het advies van de CAVV laten vertalen en, samen met de reactie van de Nederlandse regering op de Ontwerprichtlijnen, onder de aandacht brengen van de ILC. Het kabinet zal hieronder nader op het advies van de CAVV ingaan.

Opmerkingen

Het kabinet maakt bij haar opmerkingen een onderverdeling in de evaluatie en de conclusies van de CAVV: het eerste deel van de opmerkingen is gericht op de eerste negen alinea's van de evaluatie en conclusies van de CAVV, waarin de CAVV in gaat op de «Understanding» die ten grondslag ligt aan het werk van de ILC. Het tweede deel van de opmerkingen richt zich op de tiende alinea van de evaluatie en conclusies van de CAVV. Hierin spreekt de CAVV zich uit over het erkennen van de atmosfeer als «a pressing concern of the international community as a whole» door de ILC. Het laatste deel van de kabinetsreactie richt zich op de elfde alinea van de evaluatie en conclusies van de CAVV, waarin de juridische status van de atmosfeer als natuurlijke hulpbron aan de orde komt.

1. De «Understanding»

De CAVV is verheugd dat de ILC het onderwerp «de bescherming van de atmosfeer» op de agenda heeft gezet. De CAVV merkt daarbij op dat de ILC erg terughoudend te werk is gegaan en zich een aantal beperkingen heeft opgelegd die terug te voeren zijn op de «Understanding» die de ILC overeengekomen is alvorens de Ontwerprichtlijnen op te stellen. Deze «Understanding» houdt onder meer in dat de Ontwerprichtlijnen lopende relevante verdragsonderhandelingen niet zouden verstoren, dat een aantal bestaande beginselen van internationaal milieurecht, zoals de vervuiler betaalt, en specifieke onderwerpen als staatsaansprakelijkheid niet zouden worden behandeld en dat de Ontwerprichtlijnen niet mochten leiden tot nieuwe juridische verplichtingen of het opvullen van hiaten tussen bestaande verdragsregimes. De CAVV ziet voor deze beperkingen in de «Understanding» onvoldoende redenen.

In tegenstelling tot de CAVV heeft het kabinet begrip voor de beperkingen die zijn vastgelegd in de «Understanding». Het kabinet vindt het een goede zaak dat de ILC zich in de Ontwerprichtlijnen heeft beperkt tot een weergave van bestaand recht met betrekking tot de bescherming van de atmosfeer. De ontwikkeling van het beleid en recht met betrekking tot de bescherming van de atmosfeer kan naar de mening van het kabinet beter plaatsvinden in het kader van internationale onderhandelingen, zoals in

het kader van het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering.

2. De atmosfeer als «a pressing concern of the international community as a whole»

De CAVV vindt dat de erkenning van de bescherming van de atmosfeer in de Ontwerprichtlijnen als «a pressing concern of the international community as a whole» in plaats van als «common concern of mankind» verwarring schept.

Het kabinet is het op dit punt eens met de CAVV. Het begrip «common concern of mankind» is opgenomen in verschillende multilaterale milieuverdragen, waaronder de op 12 december 2015 tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Kamerstuk 31 793, nr. 134). Het kabinet zal dit overnemen in het schriftelijke commentaar van de Nederlandse regering op de Ontwerprichtlijnen aan de ILC.

3. De juridische status van de atmosfeer als natuurlijke hulpbron

De CAVV stelt dat de ILC in de Ontwerprichtlijnen onduidelijk blijft over de internationaalrechtelijke status van de atmosfeer als natuurlijke hulpbron en dat de ILC op dit punt meer duidelijkheid zou moeten bieden.

Het kabinet merkt op dat het voor het doel van de Ontwerprichtlijnen – het beschermen van de atmosfeer tegen vervuiling en aantasting – niet noodzakelijk is om hierover duidelijkheid te verschaffen en heeft er begrip voor dat de ILC daarvan heeft afgezien in het licht van de bovengenoemde «Understanding». Het kabinet neemt deze opmerking van de CAVV in haar reactie aan de ILC daarom niet over.