

Vergaderjaar 2015–2016

34 473 (R2069)

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 8 april 1979 te Wenen tot stand gekomen Statuut van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 7 april 2016 en het nader rapport d.d. 4 mei 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 maart 2016, no.2016000435, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 8 april 1979 te Wenen tot stand gekomen Statuut van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling, met memorie van toelichting.

Met het voorstel wordt goedkeuring gevraagd aan de Staten-Generaal om het lidmaatschap van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling (UNIDO) op te zeggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert de wetgevingsprocedure voort te zetten, maar heeft opmerkingen over de motivering van het voorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 maart 2016, no. 2016000435, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2016, nr. W02.16.0047/II/K, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Motivering van de opzegging

Ook in 2012 heeft de regering voorgesteld het lidmaatschap van UNIDO op te zeggen. In haar advies over dat voorstel oordeelde de Afdeling advisering dat er geen sluitende motivering werd gegeven voor een zo ingrijpende stap als het beëindigen van het lidmaatschap van een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties.² Het voorstel is destijds ingediend bij de Tweede Kamer en door die Kamer aanvaard, maar daarna ingetrokken, omdat er te weinig steun voor bleek te zijn in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer vond dat onvoldoende was onderbouwd dat UNIDO onvoldoende presteerde.³

In juni 2015 heeft de regering de prestaties van 31 multilaterale organisaties in kaart gebracht.⁴ Daarin constateert de regering dat de effectiviteit van UNIDO onvoldoende is, dat het mandaat van UNIDO onvoldoende aansluit bij de Nederlandse beleidsprioriteiten, dat UNIDO onvoldoende relevant is voor een breder Nederlands beleidsbelang en dat UNIDO geen belangrijke schakel vormt in het mondiale ontwikkelingssysteem.⁵

Opzeggingen en nieuwe toetredingen

De toelichting meldt dat sinds 1992 tien lidstaten het lidmaatschap van UNIDO hebben opgezegd; in chronologische volgorde: Canada, de Verenigde Staten, Australië, het Verenigd Koninkrijk, Litouwen, Nieuw-Zeeland, Frankrijk, Portugal en België. Eind 2015 is het Statuut opgezegd door Denemarken en Griekenland. Onvermeld blijft dat sinds 1992 elf staten, waaronder twee lidstaten van de Europese Unie, zijn toegetreden.⁶ Na de effectuering van de opzegging van Denemarken en Griekenland, eind 2016, zal UNIDO 170 lidstaten hebben.

De multilaterale reputatie en traditie van Nederland

Bij het eerdere voorstel tot opzegging van het lidmaatschap heeft de regering desgevraagd onderkend dat Nederland een multilaterale reputatie en traditie heeft. Die reputatie en traditie betekenen dat een besluit over terugtrekking uit een (VN-) organisatie met zorgvuldigheid moet worden genomen. Het zijn juist deze reputatie en traditie die van Nederland een solide en kritische multilaterale partner maken, zo stelde de regering toen.⁷ Uit de toelichting blijkt niet dat dit aspect nu is meegewogen.

In de toelichting wordt evenmin uiteengezet wat Nederland, alvorens in te zetten op het ingrijpende middel van opzegging, heeft gedaan om – al dan niet in EU-verband – het functioneren van UNIDO te verbeteren of om haar doelen beter te laten aansluiten bij de Nederlandse beleidsdoelen. Evenmin wordt aangegeven of geprobeerd is UNIDO te reorganiseren of op te laten gaan in een andere VN-organisatie, zoals het United Nations Development Programme (UNDP).

² Kamerstukken Staten-Generaal, 2012/13, 33 446 (R1992), B/nr. 2, punt 1.

³ Toelichting, paragraaf 1 (Inleiding). Handelingen I 2013/14, nr. 7, blz. 11–18, 43–44. Kamerstukken II 2013/14, 33 625, nr. 12; Kamerstukken I 2013/14, 33 625, G.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 625, nr. 170 en bijlagen.

⁵ Toelichting, paragraaf II.2 (Effectiviteit UNIDO) en II.3 (Relevantie UNIDO).

⁶ De elf staten zijn Slovenië (1992), Slowakije (1993), Servië (2000), Zuid-Afrika (2000), Monaco (2003), Oost-Timor (2003), Montenegro (2006), Samoa (2008), Tuvalu (2011), de Marshall-eilanden (2015) en Kiribati (2016).

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 446 (R1992), nr. 8, blz. 6. Handelingen I 2013/14, nr. 7, blz. 43.

Samenwerking binnen de Europese Unie

Het EU-Werkingsverdrag bepaalt dat de Europese Unie en haar lidstaten hun ontwikkelingsamenwerkingsbeleid coördineren. Zij plegen overleg over hun hulpprogramma's, ook in internationale organisaties.⁸ Deze bepaling is in de Europese verdragen opgenomen bij het Verdrag van Maastricht, dat onder Nederlands voorzitterschap tot stand is gekomen.⁹ De Nederlandse regering heeft zich destijds, naar eigen zeggen, sterk beijverd voor de totstandkoming van een artikel met deze strekking. Zij wilde daarmee een rechtsbasis geven aan het bestaande EG-beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en tevens voorwaarden scheppen voor verdere uitbouw van het communautair ontwikkelingsamenwerkingsbeleid.¹⁰

Ook na het vertrek van Denemarken en Griekenland zijn 19 EU-lidstaten (Nederland meegerekend) lid van UNIDO. Bovendien is volgens de toelichting de EU een grote donor van UNIDO.¹¹ De EU en UNIDO hebben recent nog afgesproken hun samenwerking te koesteren nu deze volgens de Europese Commissie tastbare resultaten blijft opleveren.¹²

Volgens de toelichting zal het voornemen tot opzegging worden gemeld in de Europese raads werkgroep voor VN-aangelegenheden.¹³ Deze passage lijkt erop te wijzen dat het functioneren van UNIDO en de consequenties die Nederland overweegt daaraan te verbinden niet al eerder in de genoemde werkgroep aan de orde zijn gesteld. De Afdeling merkt op dat het zonder overleg opzeggen van het lidmaatschap afbreuk kan doen aan de ook door Nederland voorgestane samenwerking in EU-verband.

In het licht van het bovenstaande acht de Afdeling het van belang dat wordt uiteengezet hoe de voorgenomen opzegging zich verhoudt tot de Europese samenwerking. In het bijzonder zou in de toelichting ingegaan moeten worden op de invloed die de opzegging heeft op het – door het EU-Werkingsverdrag verplicht gestelde – gecoördineerde ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de lidstaten in het verband van de Europese Unie en het feit dat in EU-verband ook de participatie en opstelling in internationale organisaties wordt gecoördineerd.

Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting niet alleen te melden welke lidstaten sinds 1992 het Statuut van UNIDO hebben opgezegd, maar ook de nieuwe aanmeldingen te noemen. Voorts adviseert zij nader in te gaan op de vraag wat de opzegging van het lidmaatschap van een multilaterale organisatie betekent voor de multilaterale reputatie en traditie van Nederland en wat Nederland mede in dat licht bezien heeft gedaan om het functioneren van UNIDO te verbeteren dan wel UNIDO te reorganiseren. Ten slotte adviseert zij in te gaan op de invloed die de opzegging heeft op het gecoördineerde ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de Europese Unie.

⁸ Artikel 210 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁹ Verdrag betreffende de Europese Unie, met Protocolen, Maastricht, 7 februari 1992, Trb. 1992, 74.

¹⁰ Kamerstukken II 1991/92, 22 647 (R 1437), nr. 3, blz. 61–63. Het was toen genummerd als artikel 130 X.

¹¹ Toelichting, paragraaf IV (Gevolgen van de opzegging).

¹² Jaarverslag 2013 over «EU's development and external assistance policies», blz. 48.

¹³ Toelichting, paragraaf III (Opzegging Statuut UNIDO).

1. Motivering van de opzegging

Gelet op het advies van de Afdeling advisering, beschreven onder het kopje «Conclusie», is paragraaf V van de memorie van toelichting aangevuld met de sub-paragrafen V.1 en V.2. Verder is in paragraaf VI van de Memorie ook een verwijzing opgenomen naar de lidstaten die sinds het begin van 1992 zijn toegetreden tot het Statuut van UNIDO.

2. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele bijlage

Aan de redactionele kanttekening van de Afdeling is gevolg gegeven. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 1 van het voorstel van rijkswet aan te vullen met een correctie.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W02.16.0047/II

- In de considerans «alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden» wijzigen in: alvorens tot opzegging van het Statuut kan worden overgegaan.
- In de bijlage Tsjechoslowakije en Antigua en Barbuda schrappen, Kiribati toevoegen.