

## **MEMORIE VAN TOELICHTING ALGEMEEN DEEL**

### **1. Inleiding**

De publieke aandacht voor verdragen en de bekendmaking daarvan is de afgelopen periode toegenomen. Daarnaast is het belang van openbaarmaking en transparantie van overheidsinformatie evident. Dit werkt door in de praktijk van de bekendmaking van verdragen. De voorgestelde wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv) sluit hierbij aan en is in lijn met ontwikkelingen die voor de bekendmaking van nationale wetgeving reeds in gang zijn gezet.

De Rgbv is voor het laatst gewijzigd in 2017 en sindsdien hebben de technologische ontwikkelingen niet stilgestaan. Voor het contact tussen de overheid en de burger is digitalisering een belangrijk speerpunt. Daarom heeft dit wetsvoorstel tot doel om het digitaal beschikbaar stellen van verdragsinformatie te verbeteren. De Minister van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de (uitvoering van de) Rgbv, streeft naar hoogwaardige en toegankelijke digitale dienstverlening met betrekking tot de bekendmaking van verdragen voor het gehele Koninkrijk. Dit is in lijn met het streven van de regering naar een overheid die transparant, toegankelijk en begrijpelijk is. Dat betekent onder andere dat overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaatsvindt, in de toekomst ook digitaal moet kunnen plaatsvinden. Een belangrijke vorm van overheidscommunicatie is de bekendmaking van verdragen. Verdragen bevatten rechten en plichten voor staten en rechtssubjecten<sup>1</sup> en kunnen directe gevolgen hebben voor burgers. Daarom is het van belang dat een verdrag in zijn geheel en zo snel mogelijk na totstandkoming digitaal wordt bekendgemaakt. Daarom wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om de navolgende drie onderwerpen te regelen in de Rgbv.

### **2. Hoofdpijnen van dit voorstel**

Met dit wetsvoorstel wordt allereerst de Verdragenbank aangemerkt als openbare bron van officiële publicaties naast het Tractatenblad. Het Tractatenblad is momenteel de enige formele bekendmakingsbron van verdragen en wordt sinds 2009 in digitale vorm aangeboden via de website *officielebekendmakingen.nl*. Het Tractatenblad bevat de teksten van verdragen of besluiten, en eventueel de Nederlandse vertaling hiervan. Daarnaast worden ook het tijdstip van inwerkingtreding, buitenwerkingtreding en eventuele voorlopige toepassing opgenomen in het Tractatenblad. Voor verdragen heeft momenteel alleen de informatie die in het Tractatenblad staat de wettelijke status van officiële bekendmaking.

Verdragsgegevens kunnen echter actueler en vollediger worden bekendgemaakt door middel van de Verdragenbank. De Verdragenbank bevat de gegevens van de verdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is. Verdragsgegevens zijn onder andere de datum en de plaats van de totstandkoming, de datum van inwerkingtreding, de vindplaats van de verdragstekst, de partijen, namelijk (delen van) staten en internationale organisaties, en de datum van bekrachtiging. Verder zijn verdragsgegevens opgenomen over de gelding voor Europees Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius, Saba), eventuele voorbehouden, verklaringen en bezwaren en de verbanden tussen verdragen. In de Verdragenbank worden deze verbanden aangeduid onder "moederverdragen" en "kindverdragen". Een voorbeeld van een verband is een verdrag (moederverdrag) met een daaropvolgend wijzigingsprotocol (kindverdrag). De Verdragenbank, te raadplegen op de website *verdragenbank.overheid.nl*, maakt onderdeel uit van de website *overheid.nl*. Sinds 2016 wordt een verwijzing naar de Verdragenbank opgenomen in het Tractatenblad voor een overzicht van de verdragsgegevens. Door middel van deze voorgestelde wijziging zal ook informatie in de Verdragenbank de status van officiële bekendmaking van verdragen krijgen. Opmerking verdient dat de publicatie van teksten van verdragen of besluiten,

---

<sup>1</sup> Een rechtssubject is een natuurlijk persoon of rechtspersoon die drager is van wettelijke rechten en plichten.

en eventueel de Nederlandse vertaling hiervan, exclusief blijft plaatsvinden in het Tractatenblad. Verwijzingen naar de relevante Tractatenbladen zijn wel te vinden in de Verdragenbank.

Ten tweede wordt de bekendmakingstermijn van het Tractatenblad aangepast. De bestaande hoofdregel in de Rgbv is dat verdragen pas gelden als bekendgemaakt in het gehele Koninkrijk op de eerste dag van de tweede maand na de datum van uitgifte van het Tractatenblad waarin zij zijn geplaatst. De reden voor het opnemen van deze termijn stamt uit het papieren tijdperk en was erin gelegen dat eenieder in het Koninkrijk de mogelijkheid moest worden geboden om kennis te nemen van de in het (papieren) Tractatenblad geplaatste tekst. Met de digitale beschikbaarheid van officiële bekendmakingen heeft eenieder de mogelijkheid om kennis te nemen van het Tractatenblad op de dag na uitgifte hiervan. Dat maakt de huidige hoofdregel gedateerd. De uitzondering op de hoofdregel in het huidige artikel 19, tweede lid, van de Rgbv, die de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegdheid geeft om de bekendmakingstermijn te wijzigen in bepaalde noodzakelijke gevallen,<sup>2</sup> wordt daarom in de praktijk gebruikt om een verkorte bekendmakingstermijn aan te houden. Het verkorten van de bekendmakingstermijn draagt bij aan rechtszekerheid. Zo kan met het verkorten van de bekendmakingstermijn worden voorkomen dat op het tijdstip van de inwerkingtreding van een verdrag, dat verdrag nog niet in het Tractatenblad is bekendgemaakt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als een verdrag terstond bij de ondertekening in werking treedt. Daarom wordt voorgesteld om een nieuwe hoofdregel vast te leggen in artikel 19, eerste lid, van de Rgbv, namelijk dat verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties gelden als bekendgemaakt op de dag na de uitgifte van het Tractatenblad waarin zij zijn geplaatst.

Ten derde wordt de bekendmaking van bepaalde bijlagen bij verdragen gewijzigd. Op dit moment worden sommige (omvangrijke, bijzondere) bijlagen niet in het Tractatenblad gepubliceerd, maar fysiek ter inzage gelegd. In de voetsporen van de wijzigingen van het publicatiestramien voor nationale wet- en regelgeving, zoals die zijn geregeld in de Bekendmakingswet na wijziging daarvan middels de Wet elektronische publicaties (hierna: Wep), wordt voorgesteld om waar mogelijk ook voor verdragen aan te sluiten bij deze nieuwe vorm van digitale beschikbaarstelling van verdragsteksten door artikel 20 van de Rgbv aan te passen. Het gaat dan om de digitale beschikbaarstelling van bijzondere bijlagen bij verdragen, waar die eerder (fysiek) ter inzage gelegd werden bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

### **3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving**

Op grond van artikel 95 van de Grondwet stelt de wet regels omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In de Rgbv wordt deze bekendmaking van deze verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties uitgewerkt.

Bij deze uitwerking wordt ook rekening gehouden met de bekendmaking van nationale wetgeving. Dit wetsvoorstel zal ervoor zorgen dat de publicatievoorschriften zoveel mogelijk worden gestroomlijnd met de Bekendmakingswet, die na de inwerkingtreding van de Wep regels bevat over de terinzagelegging van documenten van nationale regelgeving langs de digitale weg. Daarmee is dit wetsvoorstel in lijn met het huidige beleid over digitale bekendmaking,<sup>3</sup> namelijk dat dit zoveel mogelijk uniform zal plaatsvinden. Daarnaast zal de Regeling elektronische bekendmaking Tractatenblad worden aangepast ter verdere uitvoering van dit wetsvoorstel.

### **4. Uitvoering**

In de Rgbv is de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties uitgewerkt. De gegevens die de Minister van Buitenlandse Zaken in de Verdragenbank plaatst, zijn afkomstig uit het interne, onderliggende verdrageninformatiesysteem Pacta. Pacta wordt beheerd door het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (hierna: KOOP), onderdeel van Logius, en is in de afgelopen periode ingrijpend herzien. Vanaf eind 2022 is het vernieuwde systeem

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21214, nr. 33, p. 24 (MvT).

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de Visiebrief digitale overheid 2017 (*Kamerstukken II* 2012/13, 26643, nr. 280, p. 3).

beschikbaar met voldoende waarborgen voor de kwaliteit van de data. Deze waarborgen zien op een kwaliteitsbewakingsstelsel, dat wil zeggen een gecontroleerde invoer met een verplicht vier-ogen-principe, en een vastlegging van de historie van de gegevens, waardoor per verdrag bekend is welke gegevens op welk moment zijn gepubliceerd in de Verdragenbank.

De uitvoering van dit wetsvoorstel is afgestemd met de regeringen van de Caribische landen van het Koninkrijk, omdat de nieuwe bekendmakingsbepalingen invloed zullen hebben op de informatievoorziening van de landen. Daarnaast is de uitvoering afgestemd met alle departementen, aangezien de afspraken die worden voorgesteld met dit wetsvoorstel van invloed zijn op de bekendmaking van verdragen waar de departementen inhoudelijk (mede)verantwoordelijk voor zijn.

## **5. Financiële gevolgen**

Er zijn geen financiële gevolgen als gevolg van dit wetsvoorstel.

## **6. Advies en consultatie**

PM

## **7. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het streven is om dit wetsvoorstel uiterlijk op 1 juli 2026 in werking te laten treden.

Er is geen noodzaak tot het treffen van overgangsrecht.

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### *Artikel I*

#### *Onderdelen A, B, C en D (wijziging artikelen 16, 16a, 17 en 18 Rgbv)*

Met de wijziging van artikelen 16, 17 en 18 van de Rgbv wordt de status van de Verdragenbank gewijzigd. Daarmee krijgen de verdragsgegevens in de Verdragenbank de status van officiële bekendmaking. Het gaat dan met name om partijgegevens bij verdragen. Door middel van de Verdragenbank wordt iedereen in staat gesteld om de actuele geldende verdragsverplichtingen te kennen. Het Tractatenblad blijft verschijnen zoals de Rgbv voorschrijft.

#### *Wijziging artikel 16 Rgbv*

In artikel 16, eerste lid (nieuw), van de Rgbv wordt - naast het Tractatenblad - de Verdragenbank aangemerkt als officiële bron van bekendmaking. In artikel 16, tweede lid (nieuw), van de Rgbv worden het tweede, derde en vierde lid samengevoegd. Het gaat om de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse zaken voor de uitgifte van het Tractatenblad, het geschieden van de uitgifte op een algemeen toegankelijke wijze en het beschikbaar blijven van de publicaties. Artikel 16, derde lid (nieuw), van de Rgbv geeft allereerst de definitie van de Verdragenbank. Daarnaast wordt er geregeld dat de Minister van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid draagt voor het beheer en het beschikbaar blijven van de Verdragenbank. In artikel 16, vijfde lid, van de Rgbv is het kosteloos inzien van het Tractatenblad geregeld. Nu wordt dit in artikel 16, vierde lid (nieuw), van de Rgbv geregeld voor zowel het Tractatenblad als de Verdragenbank. In artikel 16, vijfde lid (nieuw) van de Rgbv staat dat de bepalingen van dit artikel verder worden uitgewerkt in de Regeling elektronische bekendmaking Tractatenblad.

#### *Wijziging artikel 16a Rgbv*

Artikel 16 regelt de elektronische bekendmaking in zowel het Tractatenblad als de Verdragenbank. Artikel 16a, eerste lid (nieuw) voorziet reeds in een wettelijke grondslag voor een noodprocedure

indien en voor zolang elektronische uitgifte van het Tractatenblad op de voorgeschreven wijze niet mogelijk is. Bij noodsituaties en rampen is (digitale) bekendmaking via de officiële bronnen niet of niet volgens de voorgeschreven wijze mogelijk. In die situatie volgt dat op basis van artikel 16a, tweede lid, de enkele publicatie in het Tractatenblad volstaat. Op grond van het tweede lid wordt er teruggevallen op diezelfde noodprocedure als en voor zolang elektronische bekendmaking in de Verdragenbank niet mogelijk is.

Artikel 16b wordt niet gewijzigd, omdat eenieder op grond van dit artikel al de mogelijkheid heeft om een papieren afschrift te verkrijgen van gepubliceerde verdragsgegevens zoals bedoeld in artikel 17. Artikel 16c blijft eveneens ongewijzigd, omdat consolidatie van de tekst van een verdrag of besluit niet aan de orde is in de Verdragenbank. De tekst van een verdrag of besluit, en de eventuele vertaling, worden namelijk uitsluitend in het Tractatenblad gepubliceerd.

#### *Wijziging artikelen 17 en 18 Rgbv*

Artikel 17, tweede lid (nieuw), van de Rgbv regelt dat de opsomming van essentiële gegevens in dit artikel eveneens in de Verdragenbank wordt geplaatst. Dit brengt mee dat de rechtskracht van de beide bekendmakingen gelijkgetrokken wordt. De tekst van een verdrag of besluit wordt als zodanig niet in de Verdragenbank geplaatst, afgezien van een hyperlink in de Verdragenbank naar de tekst in het Tractatenblad.

Artikel 18, tweede lid (nieuw), van de Rgbv regelt dat de opsomming van de gegevens in dit artikel, waarvan de bekendmaking gewenst, maar niet verplicht of niet van toepassing is, ook in de Verdragenbank wordt geplaatst. Partijgegevens die betrekking hebben op andere staten of internationale organisaties staan uitsluitend in de Verdragenbank, net als voorbehouden, verklaringen en bezwaren. De vertaling van de tekst van een verdrag of besluit wordt als zodanig niet in de Verdragenbank geplaatst, afgezien van een hyperlink in de Verdragenbank naar de vertaling in het Tractatenblad.

Redactionele opmerkingen, depositaire gegevens, en additionele informatie ten behoeve de depositaire praktijk van de Minister van Buitenlandse Zaken<sup>4</sup> vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel omdat deze gegevens geen betrekking hebben op de uitvoering van de Rgbv.

#### *Artikel I onderdeel E (wijziging artikel 19 Rgbv)*

Voorgesteld wordt om een nieuwe hoofdregel vast te leggen in artikel 19, eerste lid, namelijk dat verdragen en besluiten gelden als bekendgemaakt op de dag na de uitgifte van het Tractatenblad waarin zij zijn geplaatst.

De uitzonderingsgrond op de standaard bekendmakingstermijn in artikel 19, tweede lid, blijft ongewijzigd. De reden om deze uitzonderingsgrond te behouden is de zeer uitzonderlijke situatie dat digitale bekendmaking überhaupt niet mogelijk is. In dat geval zal een verlengde bekendmakingstermijn kunnen gelden.

#### *Artikel I onderdeel F (wijziging artikel 20, tweede, derde en vierde lid, van de Rgbv)*

Artikel 20, derde lid, onder a (nieuw), van de Rgbv regelt de digitale terinzagelegging van bijzondere bijlagen bij verdragen. De uitzonderingsgrond van artikel 20, derde lid, onder b, van de Rgbv zal nader worden uitgewerkt in de Regeling elektronische bekendmaking Tractatenblad. Het voormalig derde lid is vernummerd tot vierde lid en is ongewijzigd gebleven: van bekendmaking als bedoeld in het derde lid moet mededeling worden gedaan in het Tractatenblad.

---

<sup>4</sup> Bij depositaire gegevens en additionele informatie ten behoeve van de depositaire praktijk kan gedacht worden aan depositaire notificaties met gegevens over het in werking treden en buiten werking treden van verdragen, de partijen bij het verdrag, de gemaakte voorbehouden en de afgelegde verklaringen. De taak van een depositaris is het bijhouden van de depositaire gegevens van een verdrag. De tekst van een verdrag bepaalt welke staat of internationale organisatie de depositaris is.

Voor de digitale terinzagelegging van bijzondere bijlagen bij verdragen gaat het om een aantal specifieke categorieën, waarbij bekendmaking in het Tractatenblad niet mogelijk is. Allereerst betreft dat de digitale beschikbaarstelling van juridisch bindende teksten die door hun omvang op dit moment niet tijdig kunnen worden bekendgemaakt. Bij dit type bijlagen komt door de omvang - en vaak ook de inhoudelijke opmaak in de vorm van uitgebreide tabellen - de tijdigheid van de publicatie in het gedrang (bijvoorbeeld de omvangrijke bijlagen bij CETA, zie Trb. 2017, 13). In de nieuwe situatie wordt een bijlage in pdf-vorm digitaal beschikbaar gesteld bij de publicatie in het Tractatenblad. In het geval van verdragen met bijlagen die door hun aard problematisch te publiceren zijn, gaat het om uitgebreide bijlagen of aanhangsels met complexe tabellen, symbolen en wetenschappelijke formules (wat zorgt voor een lange verwerkingsduur en grote financiële belasting), die daardoor niet tijdig gepubliceerd kunnen worden. In de nieuwe situatie wordt er gekozen voor de digitale beschikbaarstelling van een pdf-bestand van de wijzigingen of - indien beschikbaar - periodiek een geconsolideerde versie. Deze pdf-bestanden zijn dan direct raadpleegbaar vanuit het Tractatenblad. In de officiële publicatie in het Tractatenblad wordt namelijk een link gelegd naar de (digitale) bijlage, en vice versa, net als het geval is voor nationale publicaties met bijlagen die onder artikel 7 van de Bekendmakingswet vallen. In het geval van verdragen waarbij met hoge frequentie wijzigingen of correcties worden aangenomen (bijvoorbeeld bij de VE/ECE Reglementen<sup>5</sup>) kunnen op dit moment de grote aantallen wijzigingen niet tijdig worden verwerkt in een publicatie. In de nieuwe situatie worden deze wijzigingen eveneens in een pdf-bestand direct raadpleegbaar vanuit het Tractatenblad.

Als een bijlage niet in het Tractatenblad zelf kan worden opgenomen, dient er zo veel mogelijk gekozen te worden voor de digitale vorm van beschikbaarstelling bij het Tractatenblad, in plaats van de huidige (fysieke) terinzagelegging. Niet in alle gevallen zal digitale terinzagelegging echter mogelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij specifieke auteursrechtelijke beperkingen. Ook bij een zeer hoge frequentie van elkaar opvolgende wijzigingen of correcties zal er sprake blijven van een afweging: als een wijziging binnen enkele weken weer wordt opgevolgd door een nieuwe wijziging, zal de uitkomst kunnen zijn dat digitale beschikbaarstelling niet opportuun is. Dit betreft vaak inhoudelijk zeer technische gegevens die voor de betrokkenen elders online te raadplegen zijn. Ook uitzonderlijke technische redenen kunnen meebrengen dat digitale terinzagelegging niet haalbaar is.

De consolidatie van de categorieën bijlagen bedoeld in artikel 20, derde lid, is in de praktijk niet mogelijk. Daarom voorziet artikel 16c van de Rgbv reeds in een uitzondering van de consolidatieverplichting. Op dit moment wordt er van deze uitzonderingsgrond gebruikgemaakt voor ter inzage gelegde documenten. Voor een aantal categorieën is het echter wel wenselijk om de bijlagen digitaal raadpleegbaar te maken vanuit de betreffende pagina op wetten.nl. Daarbij is het de bedoeling dat er een reeks met (niet-geconsolideerde) wijzigingen wordt getoond zodra dit technisch mogelijk is.

## *Artikel II*

Een toelichting op de inwerkingtreding is gegeven in paragraaf 7 van het algemeen deel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

---

<sup>5</sup> Op basis van de Overeenkomst betreffende de vaststelling van geharmoniseerde technische reglementen van de Verenigde Naties voor voertuigen op wielen en voor uitrustingsstukken en onderdelen die daarop kunnen worden gemonteerd en/of gebruikt, en betreffende de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van goedkeuringen die krachtens die reglementen van de Verenigde Naties zijn verleend, d.d. 20 maart 1958, gedaan te Genève (het 'Wheeled vehicles'-verdrag) worden er door de UNECE eenvormige technische eisen voor wielvoertuigen aangenomen. Deze eisen worden neergelegd in Reglementen (*Regulations*) die betrekking hebben op afzonderlijke onderdelen van wielvoertuigen. Het gaat op dit moment om ongeveer 170 Reglementen die regelmatig worden gewijzigd. De door de UNECE aangenomen Reglementen kunnen worden geraadpleegd op de website van de UNECE.