

23 949

Goedkeuring van de op 21 maart 1994 te Noordwijk tot stand gekomen verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en, respectievelijk, de Volksrepubliek Benin, het Koninkrijk Bhutan en de Republiek Costa Rica inzake duurzame ontwikkeling

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 februari 1996

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties.

Allereerst zal op het begrip «wederkerigheid» binnen het kader van de verdragen, zoals door de verschillende fracties aan de orde gesteld, ingegaan worden, en vervolgens op de overige in het voorlopige verslag gestelde vragen, waarbij de indeling van het verslag zal worden aangehouden.

Wederkerigheid¹

Ten aanzien van de opvattingen van de regering met betrekking tot het begrip wederkerigheid moge worden verwezen naar de notitie die daarover heden door de regering aan de Kamers is aangeboden. In die notitie is het begrip wederkerigheid in zijn bredere context geplaatst. Tevens is daarbij gevoegd de uitkomst van het door de Tweede Kamer gevraagde overleg met de partner-landen over de nadere precisering van het begrip wederkerigheid.

Samenvattend kan het Nederlandse standpunt, hetgeen blijkens de uitkomst van bovengenoemd overleg ook het standpunt van de partner-landen is, als volgt worden weergegeven.

Het gaat om een samenwerking die in het wederzijds belang is van de verdragspartners waarbij men wederzijds profijt wenst te trekken van de sterke punten van de verdragspartner. Het gaat daarbij niet om een vorm van samenwerking die leidt tot een inmenging in elkaars beleid of inbreuken op de soevereiniteit van de verdragspartners. De basis van de samenwerking dient te zijn: wederzijds respect en vertrouwen. Daarbij zij nadrukkelijk gesteld dat wederkerigheid geen doel in zich zelf is en, met de begrippen gelijkwaardigheid en participatie, instrumenteel is voor het bereiken van duurzame ontwikkeling. De uitvoering van de verdragen zal een proces dienen te zijn dat geleidelijk vorm zal krijgen en dat niet overhaast dient te geschieden. De sleutelbegrippen daarbij zijn geleidelijkheid, zorgvuldigheid, realiteitszin en behoedzaamheid.

Zoals uit bovengenoemde notitie kan worden afgeleid houdt het begrip wederkerigheid in het delen van elkaars ervaringen met duurzame ontwikkeling en daarop gerichte oplossingen. De verdragen kunnen door die communicatie en het delen van ervaringen derhalve ook een bijdrage

¹ De notitie betreffende dit onderwerp is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 117073.

leveren aan het denken over duurzame ontwikkeling in Nederland, en wellicht op termijn eveneens aan verdere ontwikkelingen in het Nederlandse beleid.

Overige vragen

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af op grond van welke ervaringen de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van oordeel is dat de verdragen nodig zijn om NGO's goed te laten opereren en ook anderszins afspraken over maatschappelijke uitwisselingen te maken.

Ook zonder een kader van door nationale overheden gesloten verdragen zijn NGO's en maatschappelijke organisaties zeer wel in staat tot het maken van afspraken en het komen tot uitwisselingen, antwoorden wij deze leden. De verdragen zijn evenwel voor de betreffende overheden wel het middel bij uitstek om tegenover elkaar uit te spreken dat zij bereid zijn dergelijke afspraken en uitwisselingen uitdrukkelijk te bevorderen, en waarom.

Ondergetekenden hebben met waardering kennis genomen van de in de aanhef op bladzijde 2 van het voorlopig verslag positief geformuleerde vragen van de leden van de CDA-fractie over het uitgangspunt dat aan de verdragen ten grondslag ligt. Zij hebben waardering voor de voorzichtigheid waartoe deze leden hen oproepen bij de uitwerking van datgene waartoe verdragpartners zich wensen te verplichten, en tot het hanteren van een tijdsplan daarbij dat realistisch is en het draagvlak voor het initiatief niet in gevaar brengt. Het is dan ook op die wijze dat zij bij de uitwerking van de verdragen te werk willen gaan.

De vraag van leden van de fractie van het CDA en van leden van de D66-fractie, of er andere landen zijn die hun Agenda 21-verplichtingen in bilaterale verdragen hebben vertaald, wordt door de regering ontkennend beantwoord. Enkele landen – met name Zweden, Zwitserland, Canada en Japan – hebben zich wel laten informeren over de bilaterale verdragen die Nederland heeft afgesloten. De Swedish International Development Authority (SIDA) onderwerpt het Nederlandse verdragsmodel thans aan een nadere analyse. In Zwitserland start de Swiss Coalition of Development Organizations een driejarige campagne die beoogt de regering van dat land soortgelijke verdragen te doen afsluiten.

Door de Canadian Council for International Cooperation zijn diverse policy papers gepubliceerd waarin bilaterale verdragen worden besproken. Op grond van deze ontwikkelingen kan niet op voorhand worden aangenomen dat Nederland ook in de toekomst alleen blijft in de verwezenlijking op deze wijze van dit onderdeel van Agenda 21.

De regering heeft in afwachting van de afronding van de goedkeurings-procedure overigens gekozen voor een terughoudend beleid met betrekking tot de informatieverschaffing over de verdragen aan andere landen, waaronder de EU-partners. Een uitzondering hierop vormt de informatieverstrekking aan donoren die een relatie hebben met de drie andere verdragslanden.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich voorts af of het niet meer in de rede had gelegen om verdragen af te sluiten met landen waarvan de uitgangssituatie min of meer gelijk is.

De regering is van mening dat dit minder voor de hand lag, omdat de ontstaansbasis van de verdragen nauw verbonden is met nieuwe inzichten over mondiale duurzame ontwikkeling zoals ontstaan rond de UNCED conferentie in Rio de Janeiro in 1992. Herverdeling van milieugebruiksruimte is in dit verband een centrale notie. Herverdeling veronderstelt samenwerking tussen landen met een groot respectievelijk gering milieubeslag.

Samenwerking met landen die met Nederland vergelijkbaar zijn, veronderstelt veeleer dat vermindering van een ieders beslag op

milieugebruiksruimte het uitgangspunt is. De regering acht dit streven evenzeer belangrijk en spant zich langs andere wegen in om daarover afspraken te maken, bijvoorbeeld in het kader van de Europese Unie.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de fractie van het CDA, waarom de keuze is gevallen op een drietal landen die in de internationale fora van marginale betekenis zijn, diene het volgende.

De regering erkent dat met name Bhutan en Benin in de internationale fora van marginale betekenis zijn. Met betrekking tot Costa Rica wijst de regering op het feit dat dit land in 1996 als voorzitter van de G-77 optreedt en een actieve en prominente rol speelt in de bijeenkomsten van de partijen bij zowel het Klimaatverdrag als het Verdrag inzake Biodiversiteit. Dat de verwezenlijking van deze verdragen op de globale milieu-problematiek slechts zeer fractionele betekenis heeft, is juist vanuit een louter kwantitatief perspectief. De regering meent evenwel dat de betekenis van de verdragen eerder in kwalitatief opzicht van betekenis is.

Voorname leden vroegen zich af of in dit stadium niet beter volstaan kan worden met bilaterale relaties in plaats van één intensieve vierhoeks-relatie.

In het licht van het voorafgaande moge het duidelijk zijn dat voorzichtigheid en realiteitszin ook de leidende criteria zijn en zullen blijven bij de uitwerking van aanzetten voor relaties in het kader van de verdragen die het bilaterale niveau overschrijden. Zulks betekent overigens niet dat dergelijke vierhoeksrelaties volledig achterwege zullen blijven. Een recent voorbeeld van een dergelijke relatie is de afspraak om als follow-up van de Vierde Wereld Vrouwen Conferentie een gemeenschappelijk platform tot stand te brengen voor het uitwisselen van ideeën over duurzame ontwikkeling en de uitvoering van het Platform for Action uit Beijing.

Tevens is afgesproken dat de vier landen, tezamen met UNDP, zullen werken aan een genderspecifieke toespitsing van de Human Development Index.

De leden van de fractie van het CDA onderschrijven met overtuiging het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid, zij vragen zich echter af wat dit in de ontwikkelingshulprelatie voorstelt. Het hanteren van het beginsel van de gelijkwaardigheid betekent naar de mening van ondergetekenden inderdaad dat Nederland accepteert dat de partnerlanden opvattingen kunnen hebben over mensenrechten, of over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid die niet door Nederland worden gedeeld. Dit betekent derhalve de bereidheid om, waar het betreft de financiering van activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking, afstand te doen van geformuleerd Nederlands beleid, en, tezamen met de partners nieuwe kaders te formuleren die voor de betreffende relaties zullen gelden.

Het vertrouwen dat op basis van gelijkwaardigheid aan de betreffende regeringen en particuliere instanties in de betrokken landen wordt gegeven, is dat zij het ondernemerschap, het engagement en de kwaliteit hebben om de in de verdragen overeengekomen doelstellingen te bereiken.

De vraag van de leden van het CDA met betrekking tot het uitgangspunt van de participatie kan positief worden beantwoord. Bij de invoering van projecten in het kader van de verdragen is zowel in Nederland als in de partnerlanden sprake van aanzienlijke eigen inspanningen van betrokken organisaties.

Een voorbeeld van (eigen) investeringen van het Nederlands bedrijfsleven is de stichting FACE die met de regering van Bhutan in onderhandeling is over een investering in de bosbouwsector.

Met Triodosbank en Rabobank vinden besprekingen plaats over samenwerking in het kader van de verdragen, waarbij uitdrukkelijk sprake zal zijn van eigen investeringen. Diverse bedrijven (EcoFair; Eosta) zijn voornemens binnenkort ecologische producten uit respectievelijk Benin en Costa Rica op eigen kracht op de Nederlandse markt te introduceren.

De aanwezigheid van bilaterale verdragen wordt in deze laatste gevallen benut in de marketingstrategie.

In de meeste projecten van non-profit organisaties is sprake van eigen fondswerving, c.q. beschikbaarstelling van eigen (personele en financiële) middelen. Dit geldt ook voor diverse projecten die door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden uitgevoerd, zoals het Joint Implementation Project. Verschillende projecten die door Nederlandse maatschappelijke organisaties zijn uitgevoerd hadden en hebben mede ten doel om fondsen te werven voor investeringen in de partnerlanden. Zowel de Vereniging Milieudefensie als het Zeeuws Platform Duurzame Ontwikkeling hebben bijvoorbeeld gelden ingezameld die worden aangewend voor de installatie van zonnepanelen in Bhutan.

Het engagement van brede maatschappelijke groeperingen wordt zichtbaar in deelname aan delegatiebezoeken, workshops en de diverse geledingen van Ecooperation (Raad van Advies, landenen themagroepen) waarbij louter vergoeding van reis- en verblijfskosten plaatsvindt. Daarnaast zijn en worden door maatschappelijke organisaties regelmatig activiteiten ontplooid die ten doel hebben een breder publiek en/of de eigen leden te informeren over de verdragen, zonder dat Ecooperation daar op enigerlei wijze bij is betrokken. Zo heeft het Platform voor Duurzame Ontwikkeling in het voorjaar van 1995 een Nationaal Duurzaamheidsdebat georganiseerd over de verdragen. Deze activiteit werd uit eigen middelen (20 000 gulden) gefinancierd.

Met betrekking tot de participatie in Bhutan, Benin en Costa Rica vroegen de leden van het CDA of deze uitstijgt boven de financiële relatie en waarin eigen betrokkenheid, eigen inspanning en eigen fondswerving zichtbaar wordt.

Ook hierop kan bevestigend worden geantwoord. Zo zijn bijvoorbeeld aan het nationaal mechanisme in Bhutan thans drie vaste stafleden verbonden die door de overheid van Bhutan worden betaald (de Koning van Bhutan betoont een actieve interesse). In Costa Rica is bij de meeste projecten een eigen bijdrage van de uitvoerende organisatie aanwezig die varieert van 10 tot 50% van het totale budget. De betrokkenheid van zowel de regering als 200 tot 400 maatschappelijke organisaties in Costa Rica is opvallend intensief.

Terzake van de vragen van de leden van het CDA naar de op afstandplaatsing van de uitvoering van de verdragen, dienen het volgende.

De primaire doelstelling van het in Nederland op afstandplaatsen van de uitvoeringsactiviteiten van de verdragen is te herleiden tot de kern van het beginsel van de participatie, dat wil zeggen het streven naar een brede en diepe verworteling in de Nederlandse samenleving. Ondergetekenden zien voor een dergelijke verworteling, waarvoor de ijkpunten werden aangeduid in de betreffende vragen van de leden van het CDA, inderdaad voldoende perspectief. Daarbij menen ondergetekenden overigens dat die verworteling eerder in een proces van jaren zal dienen te worden gerealiseerd dan dat daarvan op korte termijn hoge verwachtingen zullen mogen worden verwacht. Participatie zal het resultaat moeten zijn van een autonome ontwikkeling, en niet van overfacilitering. Wat dat betreft houden ondergetekenden zich voor ogen dat ook de belangrijke rol van de Nederlandse medefinancieringsorganisaties in het totaal van de relaties van Nederland met ontwikkelingslanden, inclusief de financiering van een deel van de activiteiten van die organisaties, niet van de ene dag op de andere is ontstaan.

De leden van voornoemde fractie stelden tenslotte vragen inzake de verdragsvorm en de tijdsduur van de verdragen. Een verdrag vormt naar de mening van de regering de juridisch en volkenrechtelijk juiste manier om een onderwerp als het onderhavige te regelen; de voorziene samenwerking brengt immers voor partijen over en weer rechten en verplichtingen met zich mee. Als een partij in dat kader bijvoorbeeld financiële verplichtingen aangaat, is het goed te weten dat de andere partij zich

heeft verplicht tot activiteiten, zonder welke de bedoelde uitgaven weinig of geen zin zouden hebben.

Het opnemen van een beperkte looptijd in een verdrag is zoals eerder gesteld (zie de brief d.d. 1 juni 1995 van de eerste ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 1994/95, 23 949, nr. 7), niet gebruikelijk en zou als een teken van wantrouwen kunnen worden opgevat. Bovendien bestaat dan het risico dat geplande en lopende activiteiten onder het verdrag op een willekeurig tijdstip moeten worden afgebroken, als de verlenging niet tijdig kan worden geregeld. Thans zijn de verdragen voor onbepaalde tijd aangegaan, en kunnen na hun inwerkingtreding op elk gewenst moment, ook op termijn, na verkregen parlementaire goedkeuring daarvoor worden opgezegd.

Voor de vraag van de leden van D66 of in België en Luxemburg alsmede bij de 14 EU-partners vergelijkbare verdragen zijn afgesloten dan wel in voorbereiding zijn verwijzen wij naar het antwoord terzake aan de leden van de fractie van het CDA.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks met betrekking tot de goedkeuring van de respectieve verdragen in de drie partnerlanden zij het volgende vermeld. In Benin is het verdrag nog niet door het parlement behandeld. De verwachting is echter dat dit spoedig zal kunnen gebeuren.

De autoriteiten van Bhutan hebben per brief van 17 oktober jl. laten weten, dat aan hun kant aan alle vereiste procedures is voldaan, zodat het verdrag wat Bhutan betreft in werking kan treden. In Costa Rica is de parlementaire behandeling enige tijd opgeschort geweest, omdat er aldaar bij nader inzien de voorkeur aan werd gegeven, de uitvoerende Costaricaanse instantie niet bij name in het verdrag te noemen, in verband met mogelijke toekomstige wijzigingen. Een verdragswijziging terzake is onlangs overeengekomen, zodat de betreffende passage voor Nederland en Costa Rica gelijk komt te luiden. Deze verdragswijziging zal binnenkort ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal worden overgelegd. Inmiddels is het verdrag, alsmede de wijziging van het verdrag, in september jl. door het parlement van Costa Rica goedgekeurd.

Indien de verdragen in Nederland niet zouden worden goedgekeurd, zullen de verdere voorbereiding en uitvoering bij de partners ongetwijfeld worden afgebroken. Naar aanleiding van het voorstel van de leden van de fractie van GroenLinks, om te onderzoeken of milieu-investeringen in Costa Rica, Bhutan en Benin onder de fiscale stimuleringsregeling voor groenprojecten kunnen vallen, diene het volgende. Op dit moment is de fiscale stimuleringsregeling «Regeling voor groenprojecten» nadrukkelijk bestemd voor projecten in Nederland. In de regeling is evenwel al aangegeven dat in een later stadium overwogen zal worden in hoeverre ook buitenlandse projecten onder de regeling kunnen vallen.

Voor wat betreft projecten in Costa Rica, Bhutan en Benin zij vooropgesteld dat die projecten moeten passen in de termen van de verdragen die door Nederland met die landen worden gesloten. Het gaat dus om de aard van de projecten. Vervolgens dienen deze projecten te voldoen aan de bedoeling van de fiscale groenregeling. Het is verwachtbaar dat er projecten zullen zijn die in deze zin zullen kwalificeren. De «Regeling voor groenprojecten» zal dan mede inhoud aan het verdrag kunnen geven. Overigens zullen we niet de ogen mogen sluiten voor feitelijke uitvoeringstechnische zaken zoals controleerbaarheid. De fiscale groenregeling begint nu in Nederland van de grond te komen, maar de ervaring is nog beperkt. Voor concrete projecten in de genoemde landen is het nog te vroeg. De regering wil daarom de fiscale groenregeling nu nog niet aanpassen, maar in 1996 opnieuw bekijken of de ontwikkelingen een wijziging van de regeling dan opportuun maken.

Op de vraag van voornoemde leden hoe bereikt kan worden dat de

DOV's uitgroeien tot meer dan klassieke bilaterale ontwikkelingsrelaties, en hoe een en ander vorm moet krijgen in een land als Bhutan, antwoordt de regering het volgende.

In Bhutan is het aantal organisaties dat los van de overheid opereert beperkt. Als het participatiebeginsel gereduceerd wordt tot de vraag of er NGO's aanwezig zijn, geeft de invulling daarvan in Bhutan diensgevolge reden tot bezorgdheid. De regering is echter van mening, dat in Bhutan voldoende institutionele mechanismen aanwezig zijn om een open relatie tussen burgers en regering te waarborgen en om de «civil society» haar eigen specifieke rol te laten vervullen in het ontwikkelingsproces. Met name het streven naar decentralisatie en consultatie van belangengroepen waaronder niet op de laatste plaats de autonome monastische instituties, verdient in dit verband vermeld te worden.

In de uitvoering van verdragsactiviteiten zijn diverse mogelijkheden voor een «mens tot mens» benadering aanwezig en benut.

De Bhutaanse Kamer van Koophandel is uitdrukkelijk betrokken in de Bhutaanse counterpartstructuur. Er bestaan plannen om lagere scholen, regio's en natuurparken uit beide landen met elkaar te «twinnen». De mogelijke inschakeling van de, in Bhutan zeer belangrijke, organisatie van Bhudistische monniken wordt thans, nadat de bereidheid tot het leggen van dergelijke contacten door hen is geïndiceerd, met levensbeschouwelijke organisaties in Nederland besproken.

Op de vraag van de leden van GroenLinks hoe het verdrag met Bhutan op lange termijn valt te handhaven met de mensenrechtensituatie aldaar en op welke wijze Nederland invloed probeert uit te oefenen, antwoordt de regering dat de mensenrechten regelmatig onderwerp zijn van overleg in de contacten tussen beide landen. De overheid van Bhutan is zich bewust van de bezorgdheid die in Nederland en in de internationale gemeenschap leeft met betrekking tot de mensenrechtensituatie.

De gesprekken tussen vertegenwoordigers van Bhutan en Nepal die sedert 1991 over deze kwestie plaatsvinden hebben geleid tot overeenstemming over de wijze waarop een oplossing zal worden gezocht. Tot de uitvoering van de gemaakte afspraken is het echter nog niet gekomen. Het gebruik van de term «etnische zuivering» voor de situatie die is ontstaan bij de toepassing van de nationaliteitswetgeving en een strakker beleid tegen illegale vestiging gaat ondergetekenden te ver.

Dit neemt niet weg dat zorg gerechtvaardigd is over het uitblijven van een oplossing. Nederland spant zich, samen met andere landen, in om deze te bespoedigen.

Voornoemde leden vragen voorts welke activiteiten in het kader met het verdrag van Costa Rica worden ontplooid.

Naar aanleiding van berichten over de veiligheid van mensen uit de Costaricaanse milieubeweging die in de DOV's participeren, dienen dat door de regering van Costa Rica een onafhankelijke commissie werd ingesteld die inmiddels een onderzoek heeft uitgevoerd naar de doodsoorzaak van de Heer David Maradiaga.

De regering heeft via de Nederlandse Ambassade te San José, Costa Rica, van haar ongerustheid over de veiligheid van mensen uit de Costaricaanse milieubeweging blijk gegeven.

Hoewel het onderzoek formeel nog niet is afgerond, werd daarbij uit betrouwbare bron vernomen dat ervan wordt uitgegaan dat Maradiaga een natuurlijke dood is gestorven; er werden namelijk geen sporen van vergif gevonden op het lichaam. Voorts bleek dat in de morgue een vergissing werd gemaakt met betrekking tot de identificatie

van het slachtoffer. Derhalve werd lange tijd ontkend dat het lichaam van Maradiaga zich in de morgue bevond. De vergissing werd veroorzaakt door de onervarenheid van een net aangestelde nieuwe medewerker.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

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

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer