

25 196

Goedkeuring van de op 4 november 1995 te Mauritius tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van de Vierde ACS-EG-Overeenkomst van Lomé en het op 20 december 1995 te Brussel tot stand gekomen Intern Akkoord betreffende de financiering en het beheer van de steun van de Gemeenschap in het kader van het Tweede Financieel Protocol bij de Vierde ACS-EG-Overeenkomst

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 maart 1998

Met belangstelling is kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties en voor Ontwikkelingssamenwerking.

De in het verslag gestelde vragen zullen zoveel mogelijk in de volgorde van het verslag worden beantwoord.

- 1 De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering van mening is, dat massaslachtingen en moordpartijen, zoals deze thans plaatsvinden in Algerije en plaatsgevonden hebben en nog plaatsvinden in bijvoorbeeld Centraal-Afrika, nadat genoemde wijzigingen zijn opgenomen in het verdrag, beter tegengegaan c.q. vermeden kunnen worden door politieke dialoog en door uitbreiding van de conditionaliteit ten aanzien van de mensenrechten.

Hierop antwoorden wij dat de verdragsbepalingen kunnen helpen dergelijke misstanden te voorkomen of de omvang en de gevolgen ervan te beperken. Het bijzondere karakter van het Lomé-Verdrag, waarin politieke, economische en ontwikkelingssamenwerkingsrelaties zijn vastgelegd inclusief de mogelijkheid van opschorting van delen van die relatie, kan in dit verband een effectief instrument zijn. Het feit dat nu naast «eerbiediging van mensenrechten» ook «erkenning en toepassing van democratische beginselen» en «consolidatie van de rechtsstaat» tot de criteria behoren op grond waarvan de uitvoering van het Verdrag kan worden opgeschort (artikel 366bis) is een positieve ontwikkeling. Overigens is de laatste jaren reeds in een aantal gevallen ook daadwerkelijk tot opschorting overgegaan. Dit was mogelijk op grond van een overgangsmaatregel van het ACS-EG-Comité van Ambassadeurs (PB nr. L327 van 31 dec. 1995) waardoor artikel 366bis reeds vervroegd, dus vóór ratificatie van het verdrag, toegepast kon worden. Hiervan is bijvoorbeeld gebruik gemaakt bij de opschorting van de hulprelatie met Nigeria vanwege mensenrechtenschendingen.

De mogelijkheden tot het voeren van een politieke dialoog zijn in het onderhavige verdrag ruimer geworden. Zo is expliciet opgenomen dat de politieke dialoog niet meer uitsluitend hoeft plaats te vinden in de Raad van Ministers, maar dat een flexibeler invulling kan worden gezocht (artikel 30, derde lid).

Dat wil zeggen dat lidstaten ook buiten het bovengenoemde reguliere kader met elkaar in dialoog moeten kunnen treden.

Hierbij kan worden gedacht aan een geografische entiteit of een speciaal thema waarbij een groep landen zich betrokken voelt.

Deze ontwikkeling wordt door de regering als stap in de goede richting beschouwd.

Naar verwachting zal in een volgend samenwerkingsverdrag tussen EU en ACS verdere vooruitgang worden geboekt bij het vergroten van de reikwijdte en de flexibiliteit van de politieke dialoog.

2. Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie waarom «behoorlijk bestuur» een term die als «good governance», een belangrijk onderdeel is van ontwikkelingsamenwerkingsbeleid, niet als «essentieel bestanddeel» wordt aangeduid, omdat behoorlijk bestuur moeilijk te definiëren zou zijn en een grote mate van subjectiviteit met zich mee zou dragen.

Hierop antwoorden wij dat behoorlijk bestuur in het Verdrag wordt genoemd als «bijzonder doel van de samenwerkingsmaatregelen» (artikel 5). In tegenstelling tot eerbiediging van mensenrechten, erkennen en toepassen van democratische beginselen en consolidatie van de rechtsstaat is het echter geen «essentieel bestanddeel» en dus ook geen opschortingsgrond.

Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag bleek een aantal landen onoverkomelijke problemen te hebben met de aanwijzing van «behoorlijk bestuur» als opschortingsgrond. Een belangrijk argument van deze landen was inderdaad dat het begrip behoorlijk bestuur moeilijk te definiëren zou zijn, en bovendien een grote mate van subjectiviteit met zich mee zou dragen. De (internationale) ontwikkelingen op dit punt zijn echter zodanig geweest dat behoorlijk bestuur in het verdrag dat het Verdrag van Lomé zal opvolgen hoogstwaarschijnlijk wel als opschortingsgrond zal figureren:

- dit is de expliciete inzet van een aantal lidstaten, waaronder Nederland,
- het belang van behoorlijk bestuur is onderschreven tijdens de recente topontmoeting van ACS-landen in Libreville, en
- het is als zodanig aangemerkt in het ontwerponderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie. In dit ontwerpmandaat is een definitie van behoorlijk bestuur opgenomen waarmee het probleem van subjectiviteit zou moeten worden ondervangen.

3. Deze leden vragen hoe de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de verdere gang van zaken rond het Verdrag van Lomé ziet, als het Vijfde Verdrag van Lomé in het jaar 2000 zal worden gesloten.

In de visie van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaat het hier om diverse zaken. Wat betreft het oppakken van de aanzetten van het Nederlands voorzitterschap geldt dat de continuïteit van werkzaamheden wordt beïnvloed door het wisselend Voorzitterschap van de Europese Unie. Zo heeft het tot dusverre helaas binnen de Raad voor Ontwikkelingssamenwerking aan een systematische opvolging van de Raadsresolutie over «coherentie» ontbroken, omdat nieuwe Voorzitters nieuwe prioriteiten stelden.

Voorts dient te worden opgemerkt dat het een gegeven is dat in de huidige Commissie op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking de visie

van de landen van Noord- en West-Europa minder prominent vertegenwoordigd is. De voorbereiding van het nieuwe verdrag kan hiervan uiteraard niet los worden gezien. Wel kan de kanttekening worden gemaakt dat deze voorbereidingen aan Commissie-zijde zullen worden getroffen door Directoraat Generaal VIII, dat hiervoor de best geëquipeerde ontwikkelings-samenwerkingsdienst is. Daarnaast betreft het hier een intergouvernementeel verdrag, waarover besluiten bij unanimitieit zullen worden genomen en lidstaten bijgevolg de nodige invloed kunnen uitoefenen.

4. Vervolgens vragen deze leden of de minister bereid is te bevorderen dat een expliciete formulering over bevordering van beter basis-onderwijs in ontwikkelingslanden in de tekst van het nieuwe verdrag zal worden opgenomen.

Hierop antwoorden wij bevestigend. Wel maakt de regering de kanttekening dat dit niet moet leiden tot een grote projectenportefeuille op dit terrein voor de Commissie. Activiteiten op het gebied van (basis-)onderwijs zouden bij voorkeur beperkt zijn tot (co-)financiering van structurele/sectorale aanpassingsprogramma's en uiteraard deelname aan de beleidsdialoog.

5. Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of de Minister kan aangeven hoe hij aankijkt tegen de zorgen inzake effectiviteit en correcte aanwending van middelen, alsmede de bureaucratie en gebrekkige democratische controle in Europees kader?

Hierop antwoorden wij dat het meest recente examen door het Development Assistance Committee van de OESO van de ontwikkelings-samenwerking van de EG weliswaar tekortkomingen constateert, maar tevens een vooruitgang ten opzichte van eerdere examens. Men concludeert impliciet een toename van effectiviteit.

Geconstateerde zwakheden zijn onder meer het gevolg van gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel en gecompliceerde procedures, en daarmee samenhangende tekortkomingen bij voorbereiding en monitoring van activiteiten.

Daarom streeft de regering bij een volgend samenwerkingsverdrag tussen EU en ACS-landen naar vermindering van het aantal hulpinstrumenten en vereenvoudiging van procedures.

Ook ten aanzien van de aanwending van middelen is een positieve ontwikkeling waarneembaar. In de meest recente rapportage constateert de Europese Rekenkamer 2% «materiële en formele fouten», hetgeen onder de door de Rekenkamer gehanteerde grens van 3% ligt en een verbetering is ten opzichte van voorgaande jaren.

Van gebrekkige democratische controle is in dit verband geen sprake. Nationale parlementen oefenen invloed uit bij het tot stand komen en goedkeuren van het Verdrag, waarbij ook de hoogte en invulling van nationale bijdragen aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) aan de orde komt. Voor het beheer van het EOF is de Europese Commissie aangesteld. Ook de Europese Rekenkamer is bevoegd ten aanzien van het EOF en controleert alle uitgaven. De Rekenkamer vervult deze functie op bevredigende wijze. Het Europese Parlement verleent kwijting aan de Commissie voor het financieel beheer van het EOF, op aanbeveling van de Raad.

Tot slot voorziet het Verdrag in een «Paritaire Vergadering», waarin leden van het Europees Parlement en van ACS-landen zitting hebben. Deze Vergadering heeft een raadgevende rol.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke vooruitgang is geboekt bij de verruiming van de toegang tot de Europese markt voor die armste landen die niet tot de ACS-landen behoren.

Hierop antwoorden wij als volgt. Tijdens de Algemene Raad van 2 juni 1997 is besloten dat de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) die geen deel uitmaken van het Lomé-Verdrag, markttoegang moeten krijgen die gelijkwaardig is aan die van de MOL's die wel partij zijn bij het Verdrag. De Commissie werd uitgenodigd terzake voorstellen uit te werken, waarna een en ander per 1 januari 1998 in werking moest treden.

De Commissie heeft eind 1997 voorstellen ingediend, die momenteel onderwerp zijn van bespreking in Raadsverband.

Verwacht mag worden dat op afzienbare termijn een besluit zal worden genomen.

Tevens kan in dit kader worden gemeld dat in oktober 1997 in Genève onder auspiciën van de WTO een conferentie plaatsvond over vergroting van de markttoegang voor alle MOL's, waaraan ook door de Europese Unie is deelgenomen. Door Nederland is in EU-verband nogmaals op het belang van deze zaak gewezen, evenals op het belang van nauwe samenwerking bij vervolgactiviteiten.

Aan de handelsbelangen van de MOL's, ook die niet tot de ACS-landen behoren, wordt derhalve in EU-kader op diverse manieren aandacht geschonken.

Vervolgens vragen deze leden of de regering in wil gaan op de werkwijzen die zullen worden gehanteerd om inzake de toepassing van artikel 5 een effectieve dialoog en handhaving op gang te krijgen.

Het primaat van de politieke dialoog tussen de EU en de ACS-landen ligt bij de Raad van Ministers van de ACS-EU die jaarlijks bijeenkomt, zo antwoorden wij. Overeenkomstig artikel 3 van het reglement van orde van deze Raad kunnen in het kader van de Raad niet alleen formele debatten maar ook gedachtenwisselingen met een informeel karakter over problemen van gemeenschappelijk belang worden gehouden. Een voorbeeld hiervan is de interventie van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking op de ACS-EU Raad van 24 april 1997 over het onderwerp conflictpreventie en -beheer. Overigens kunnen aan deze informele debatten geen formele gezamenlijke conclusies worden verbonden. In aanvulling op de jaarlijkse Raad komt het Comité van Ambassadeurs, dat tot taak heeft de Raad van Ministers bij te staan, twee keer per jaar bijeen. In deze fora staat het de lidstaten vrij, na afstemming met de Europese partners, onderwerpen op de agenda te zetten. Voorts wordt de politieke dialoog gevoerd in de Paritaire Vergadering, waarin afgevaardigden van het Europese Parlement en van de nationale parlementen van de ACS-landen zitting hebben.

Zoals reeds is aangegeven bij de beantwoording van de voorgaande vragen, is in het onderhavige Verdrag gekozen voor een flexibelere invulling van de dialoog. Ook buiten het reguliere kader moeten lidstaten in dialoog met elkaar kunnen treden (artikel 30, derde lid).

Daarnaast wordt concrete invulling gegeven aan de in artikel 5 genoemde doelstellingen doordat op verzoek van de ACS-landen financiële middelen ter beschikking kunnen worden gesteld die ten goede komen aan maatregelen voor het bereiken van genoemde doelstellingen.

Een van de onderwerpen waar zich een spanningsveld tussen WTO en ACS- (en LGO-) preferenties manifesteert is de bananenmarkt. Welk standpunt neemt de regering in Europees verband in naar aanleiding van de uitspraak van het Dispute Settlement Body van de WTO (25 september 1997) inzake het bananenprotocol, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hierop antwoorden wij, dat toen in 1993, bij de totstandkoming van de Interne Markt, ook de zeer uiteenlopende bananenimportregimes van de lidstaten van de EU dienden te worden samengevoegd, de Nederlandse regering de positie heeft ingenomen dat uitgegaan diende te worden van een zo eenvoudig en liberaal mogelijk regime, dat GATT-conform diende te zijn.

Een tariefsysteem, waarbij traditionele ACS-bananen tegen nultarief op de EU-markt gebracht konden worden, beantwoordde aan die voorwaarden. De in 1993 tot stand gekomen EU-marktordening van tariefcontingenten en quota had uitdrukkelijk niet de Nederlandse voorkeur. De uitspraak van het WTO-Beroepslichaam van september 1997 heeft het bestaande regime veroordeeld. Nu de Europese Unie gedwongen haar marktordening aan moet passen, heeft de regering opnieuw zijn voorkeur uitgesproken voor een tariefsysteem. De mening van de regering is in december 1997 aan de Commissie kenbaar gemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen het oordeel van de regering over de wijze van hantering van het toezicht op de oorsprongsregels. Allereerst wijzen wij erop, dat het toezicht op de afgifte van oorsprongscertificaten, benodigd om preferenties te verkrijgen, berust bij de douane-autoriteiten van de ACS-landen.

De kwaliteit van het toezicht verschilt van land tot land, afhankelijk van de administratieve organisatie van een land.

Grote problemen doen zich in het algemeen niet voor, doordat de meeste door de betrokken landen geëxporteerde producten voldoen aan de voorwaarden, neergelegd in de regels van oorsprong.

In sommige gevallen worden de oorsprongsregels wel als knellend ervaren, bijvoorbeeld bij vis, waarbij voorwaarden worden gesteld aan het eigendom of de nationaliteit van visserij schepen en hun bemanning. Het komt – zeer incidenteel – voor dat autoriteiten in ACS-landen worden omgekocht om certificaten af te geven voor goederen die daarvoor niet in aanmerking komen. Dergelijke gevallen zijn onvermijdelijk – geen systeem is waterdicht – en worden bestreden door de fraudediensten van de Commissie.

Concluderend kan echter gezegd worden dat in grote lijnen het systeem van administratieve samenwerking bevredigend verloopt.

Tenslotte vragen deze leden of de regering in wil gaan op de bijzondere positie die voor Zuid-Afrika is voorzien, in het licht van de omvorming van Lomé in de context van de regels en doeleinden van de WTO.

Hierop antwoorden wij als volgt. In juni 1994 besloot de Europese Raad de Europese samenwerking met Zuid-Afrika te intensiveren. De beoogde samenwerking moest gaan bestaan uit twee delen. Ten eerste diende Zuid-Afrika aan te sluiten bij het herziene Lomé-Verdrag, aangezien dit het enige land in Sub Sahara Afrika was dat geen partij was bij dit verdrag. De regering brengt in dit verband in herinnering dat groot belang werd en wordt gehecht aan de regionale integratie van Zuidelijk Afrika. De toetreding verschaft een raamwerk waarbinnen een politieke dialoog kan plaatsvinden. De algemene handels- en ontwikkelingsamenwerkingsbepalingen van het Lomé-Verdrag werden niet van toepassing verklaard op de relaties tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika. Deze relaties, tezamen met samenwerking op andere specifieke gebieden, zijn geregeld in de op 10 oktober 1994 te Pretoria totstandgekomen Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika (PbEG L341). Deze Samenwerkingsovereenkomst is wat betreft de handelsrelatie in 1996 verder uitgewerkt met de formulering van een onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie, voor de totstandbrenging van een vrijhandelsakkoord met Zuid-Afrika.

Een van de uitgangspunten van een dergelijk akkoord is, dat het niet strijdig mag zijn met WTO-regelgeving. In 1997 hebben de feitelijke onderhandelingen met Zuid-Afrika een aanvang genomen.

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