

Vergaderjaar 1997–1998

25 382

Herziening LGO-besluit

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 oktober 1997

Mede naar aanleiding van vragen van het lid Uwer Kamer de heer Rosenmöller, gesteld tijdens de regeling der werkzaamheden op dinsdag 7 oktober jl. wil ik U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, als volgt informeren over de recente ontwikkelingen inzake het LGO-besluit.

Voorgeschiedenis

Het zesde LGO-besluit is op 19 september 1991 van kracht geworden. Het heeft een looptijd van tien jaar, van 1 maart 1990 tot 1 maart 2000. In het LGO-besluit is een belangrijke vernieuwing opgenomen: landbouwprodukten afkomstig uit de ACP-landen verkrijgen, na een lichte bewerking, LGO-oorsprong en daarmee rechtenvrije toegang tot de EU-markt. De bij het LGO-besluit gevoegde financiële enveloppe (EOF VII) geldt voor een periode van vijf jaar.

In het besluit is na vijf jaar een tussentijdse herziening voorzien. De Commissie dient daartoe een voorstel te doen. Voorts dient de Commissie een voorstel te doen over de verdeling van de middelen die in het kader van EOF VIII ter beschikking van de LGO komen, voor de periode 1 maart 1995 tot 1 maart 2000. Over beide voorstellen beslist de Raad met unanimiteit.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de bepalingen in het LGO-besluit m.b.t. de landbouwprodukten op gespannen voet zijn komen te staan met de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB).

De Europese Commissie, daarin gesteund door 14 lidstaten, wenste daarom een einde te maken aan, wat zij beschouwt als, de ondermijning van het GLB via oneigenlijk gebruik van de LGO-regeling.

Sinds eind 1995, toen de vooronderhandelingen van start gingen, is in veelvuldig en nauw overleg met alle betrokken partijen binnen het Koninkrijk een gezamenlijke positie ontwikkeld en uitgedragen. De positie van het Koninkrijk is er steeds op gericht geweest de verworven rechten voor de Overzeese Partners, zoveel mogelijk, te behouden. Daarbij zijn de belangen van de Nederlandse Antillen en van Aruba voorop gesteld.

In eerste instantie zijn pogingen in het werk gesteld om de voor het Koninkrijk buitengewoon ongunstige concept-commissievoorstellen bij te stellen.

In februari 1996 verscheen het definitieve commissievoorstel. Hierin werd een regeling voorgesteld die de export van landbouwprodukten van de LGO, inclusief rijst en suiker, geheel onmogelijk zou maken. Dit voorstel is door de Nederlandse delegatie in de loop van de onderhandelingen al een eind in de richting van de positie van het Koninkrijk geamendeerd zodat de markttoegang voor rijst en ook, gedeeltelijk, voor suiker open zou blijven. De historische invoer-hoeveelheden voor beide produkten, 160 000 ton (eq. gedopte) rijst en 3000 ton suiker, zouden richtinggevend zijn. Er bleven evenwel meningsverschillen over de handhaving van de markttoegang voor de overige landbouwprodukten bestaan.

Met grote zorgvuldigheid zijn de aan de onderhandelingstafel in Brussel in te nemen standpunten tijdens veelvuldig interdepartementaal overleg voorbereid.

Eind 1996 tekende zich een compromis af dat door het Ierse Voorzitterschap was uitgewerkt. Nederland stemde, ad referendum, in.

Niettemin vaardigde de Commissie op 1 januari 1997 vrijwaringsmaatregelen tegen de invoer van rijst uit.

Het Koninkrijk besloot daarop in de Rijksministerraad (RMR) van 24 januari jl. het compromis alsnog te verwerpen. Het Koninkrijk besloot niet verder te onderhandelen totdat de vrijwaringsmaatregelen van tafel zouden zijn.

Gepoogd zou worden d.m.v. een juridische beroepsprocedure, met name via een kort geding, de vrijwaringsmaatregelen ongedaan te maken. Het kort geding werd evenwel verloren. Ook een beroep in de Raad zelve de vrijwaringsmaatregelen van de Commissie in te trekken leverde geen resultaat op.

In mei werden nieuwe, scherpere, vrijwaringsmaatregelen tegen de rijstinvoer genomen. Dit keer besloot de RMR geen procedure in kort geding aan te spannen. De Nederlandse Antillen besloten daarop evenwel zelfstandig tot een procedure in een kort geding over te gaan. Ook deze werd verloren.

Eind mei werd besloten de onderhandelingen te hervatten. Uw kamer ontving daarover een brief op 30 mei jl. (Kamerstuknr. 25 382, d.d. 30 mei 1997).

In een nieuwe intensieve onderhandelingsronde werden door de Commissie en de lidstaten alternatieve voorstellen van het Koninkrijk voor een compromis afgewezen. Ook de gedachten van de Commissie van Juridische Deskundigen, die de RMR een advies voor een mogelijke juridische uitweg had gegeven, vonden geen gehoor bij de Brusselse juristen.

Het Luxemburgse Voorzitterschap pakte bij aanvang van zijn Voorzitterschap op 1 juli jl. de onderhandelingen voortvarend op. Het streefde – zonder succes – naar afronding van de besluitvorming in de Algemene

Raad, van 22 juli. Een groot aantal lidstaten w.o. Frankrijk, Italië, het VK, Griekenland, Portugal, België, Spanje en Duitsland drongen reeds eerder in de Algemene Raad van 26 juni met kracht bij Nederland aan op besluitvorming in de daaropvolgende Algemene Raad. Het VK en Frankrijk benadrukten snelle afronding teneinde over de EOF-VIII-fondsen voor hun LGO te kunnen beschikken.

De laatste fase in Brussel

Het Voorzitterschap heeft in een ultieme poging het dossier af te sluiten, na overleg met alle partijen, op 1 oktober jl. een finaal compromisvoorstel gedaan teneinde tot besluitvorming in de Algemene Raad van 6 oktober jl. te komen. De tekst van dit voorstel is bijgevoegd¹. Het Voorzitterschap heeft geen ruimte gelaten voor verder uitstel van de besluitvorming. Het was van mening dat alle argumenten gewisseld waren en dat alle opties uitputtend in de afgelopen anderhalf jaar waren besproken: de lidstaten moesten hun verantwoordelijkheid nu maar nemen.

Zoals bij elk compromis bevat het compromisvoorstel een aantal voordelen maar ook nadelen. De inhoud van het compromis kan als volgt worden weergegeven.

De mogelijkheid tot export van rijst uit de LGO wordt gecontinueerd. Daarbij wordt de historische hoeveelheid van begin '96 (de start van de onderhandelingen) aangehouden: 160 000 ton (eq. gedopte rijst). Voorts bestaat de mogelijkheid dat deze hoeveelheid wordt verhoogd indien de markt dit toelaat. Een correctie zal worden toegepast door de aftrek van de rechtstreeks door de ACP-landen naar de EU te exporteren rijst.

Voor suiker wordt een tariefcontingent van 3000 ton ingesteld.

Op termijn zal de huidige originecumulatie van landbouwprodukten, die tot zoveel onduidelijkheid aanleiding heeft gegeven, worden vervangen door een nog door de Commissie te formuleren nieuwe regeling. Tot die tijd blijft (m.u.v. rijst en suiker) de huidige situatie bestaan. Verdere beperking van de toegang van landbouwprodukten, voorgesteld in het eerdere Ierse compromis, is hiermee van tafel.

In een verklaring wordt over de situatie na het jaar 2000 verwezen naar de passages in het Verdrag van Amsterdam. Daarin is de geprivilegeerde positie van de LGO vastgelegd.

Beoordeling van het Compromis

Uit het verloop van de onderhandelingen is gebleken dat het thans voorliggende compromis het maximaal haalbare is. Aanvaarding van het compromis maakt een eind aan de langslappende onderhandelingen en de gevoelens van irritatie bij de andere lidstaten. Op korte termijn kan toegewerkt worden naar een stabielere handelspolitiek regime voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

De afgesproken hoeveelheden rijst betekenen een vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie waarin vrijwaringsmaatregelen zijn getroffen waardoor de feitelijke export van de LGO rond de 100 000 ton is komen te liggen.

Wat de suiker betreft, is de afgesproken 3000 ton geen verbetering t.o.v. het eerdere Ierse compromisvoorstel. Dit heeft een direct negatief effect op de pas in de loop van 1997 op gang gekomen suikerimport via Aruba; in de onderhandelingen was het echter niet mogelijk hiervoor nog ruimte te scheppen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Een voortzetting van het huidige, omstreden, regime zou daarom mogelijk nog korte termijn voordelen voor de Aruba opleveren, maar hierin zou direkt verandering in komen indien, zoals verwachtbaar, onder Franse en Britse druk, ook voor suiker vrijwaringsmaatregelen worden getroffen. Dat de dreiging van vrijwaring reëel was, bleek wel uit de mededeling van België vlak voor aanvang van de Raad op 6 oktober dat België voornemens was om vrijwaringsmaatregelen te vragen indien het compromis niet tot stand zou komen.

Voorts bestaat een zeer gerede kans dat bij het uitblijven van een compromis verscherpte vrijwaringsmaatregelen tegen rijst zullen worden getroffen. Spanje en Italië, daarin gesteund door Griekenland en Portugal, zouden daarop aandringen.

Theoretisch behoudt het Koninkrijk dan weliswaar zijn uitgangspositie voor de onderhandelingen over een nieuw LGO-besluit, dat na 1 maart 2000 van kracht zal moeten worden, maar bij niet aanvaarding van het Luxemburgse compromis zouden door een totaal verlies aan goodwill bij de Commissie en de overige lidstaten de perspectieven voor een stabielere preferentiële regeling veel slechter worden.

Instemming

De RMR heeft op 3 oktober jl. herhaald en intensief beraad over het al dan niet instemmen met het compromisvoorstel gevoerd. Daarna heeft op basis van artikel 12 van het Statuut van het Koninkrijk voortgezet overleg tussen de Koninkrijkspartners plaatsgevonden. Dit voortgezet overleg vond zaterdag 4 oktober via een telefonische conferentie met de Premiers van de Nederlandse Antillen en Aruba plaats. Aan Nederlandse zijde zat de Minister President het overleg voor. Voorts nam de Minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken deel alsmede de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De finale besluitvorming vond plaats op maandagochtend om ongeveer 9.30 u. De Ministerraad van het Koninkrijk besloot toen in te stemmen met het EU-Voorzitterschapsvoorstel, mede omdat Spaans-Italiaanse voorstellen het compromis aanmerkelijk dreigden uit te hollen. De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba stemden tegen.

Vervolgens heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in de Algemene Raad ingestemd met het compromisvoorstel van het Luxemburgse Voorzitterschap op voorwaarde dat er geen enkele verandering meer in het compromis zou worden aangebracht, omdat dit compromis al een groot offer voor het Koninkrijk vergde. Geen der overige lidstaten voerde daarna het woord. Daarmee was de dreiging van Spaans-Italiaanse amendementen opgeheven. Het compromis was daarmee met unanimité aanvaard. Dit geschiedde om 11.30 uur. Overigens stond de agenda van de Raad sinds 2 oktober jl. vast. Daarin is door het Voorzitterschap tijdens de zitting geen verandering aangebracht.

1e Kort geding

Door een particulier suikerverwerkend bedrijf op Aruba is op 5 oktober jl., zondagavond laat, een kort geding aangespannen bij de President van de Haagse Rechtbank waarin gevraagd werd de Staat te verbieden uitvoering te geven aan het besluit van de RMR om in te stemmen met het Luxemburgse compromisvoorstel. Dit kort geding diende op maandag 6 oktober om 10.30 uur. De President vaardigde maandag 6 oktober om ongeveer 14.00 u een dergelijk verbod uit. De tekst van het vonnis is bijgevoegd.¹ Inmiddels was dit agendapunt echter al in de Algemene

¹ De memorie van grieven en pleitnotities zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Raad, dus reeds enige uren vóórdat de President uitspraak deed, gepasseerd. Het vonnis was derhalve onuitvoerbaar.

Juridisch gevolgen

Thans doet zich een gecompliceerde juridische situatie voor. Het Koninkrijk is gehouden aan een loyale uitvoering van het besluit dat in de Algemene Raad genomen is.

Daarbij zijn twee stappen te onderscheiden. De eerste is de technische afwerking van het overeengekomen compromis. Hieronder valt ook het finale akkoord over de verdeling van de EOF VIII middelen. Deze fase zou volgens de tekst van het Voorzitterschapscompromis tijdig moeten zijn afgerond zodat het herziene LGO-besluit op 30 november a.s. inwerking zal treden.

De tweede stap is de formele instemming die aan het uitgewerkte akkoord moet worden gegeven. Nadat de technische uitwerking is voltooid volgt een formele voorlegging van de volledige tekst van de tussentijdse herziening van het LGO-besluit aan de Raad. Dit geschiedt in de Raad d.m.v. een «A-punt», een hamerstuk.

2e Kort Geding¹

Het Arubaanse suikerbedrijf heeft inmiddels in een 2e kort geding geëist de Staat te verbieden om gelet op de uitspraak in het eerste kort geding medewerking te verlenen aan de uitwerking en formele vaststelling van het door de Raad genomen besluit. Het kort geding heeft op vrijdag 10 oktober om 9.30u gediend. De President heeft het tijdstip van uitspraak vastgesteld op 17 oktober.

Antilliaans Parlement

Een delegatie van het Antilliaans parlement zal met een beroep op artikel 80 van het reglement van de Staten een onderhoud hebben met de Koninkrijksregering. Dit overleg zal in de loop van week 42 plaatsvinden.

Hoe verder

Nederland acht zich gehouden aan loyale uitvoering van het besluit van de Raad van 6 oktober. Hangende de uitspraak van de President in het tweede kort geding zullen echter geen onomkeerbare handelingen worden verricht.

De Staat is inmiddels in beroep gegaan bij het Gerechtshof in Den Haag tegen de uitspraak in kort geding van de President van de rechtbank. Hiervoor zijn onder andere de volgende belangrijke gronden:

1. De President heeft zich in strijd met het gemeenschapsrecht een oordeel gevormd over een mogelijke onverenigbaarheid van een toekomstig besluit van de Raad van de Europese Unie.

Op grond van dit oordeel is een voorziening getroffen die het stemgedrag van de Staat (cq. het Koninkrijk) zodanig bindt dat de totstandkoming van de tussentijdse Herziening LGO-besluit voorlopig wordt verhinderd.

2. De President heeft niet voldaan aan de voorwaarden die bij een nationaal kort geding in acht moeten worden genomen. Het spoedeisend belang ontbrak in de beoordeling. Het voorlopig oordeel van de President dat het compromisvoorstel onverenigbaar zou zijn met het EG-Verdrag is in onvoldoende mate aannemelijk gemaakt om daarop repressieve, laat staan zoals in dit geval preventieve, voorzieningen te treffen.

¹ De memorie van grieven en pleitnotities zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3. De President heeft ook in strijd met nationaal recht een voorzienig getroffen die de Staat tot een bepaald stemgedrag in een internationale instelling dwingt. Ook naar nationaal recht dient de rechter zich ervan te onthouden preventief in het besluitvormingsproces van internationale instellingen te interfereren.

Een termijn van behandeling is moeilijk te geven doch gestreefd wordt naar behandeling op zo kort mogelijke termijn.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn