

Vergaderjaar 2000–2001

27 672

Goedkeuring van de op 22 juni 2000 te Cotonou totstandgekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de Staten van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Inleiding

Ter vervanging van de op 29 maart 2000 afgelopen Vierde ACS-EG-Overeenkomst (hierna ook «Lomé IV» of «Lomé Conventie», totstandgekomen te Lomé op 15 december 1989 (Trb. 1991, 35) werd op 22 juni 2000 in Cotonou de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, enerzijds, en de Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (hierna de «ACS-landen»), anderzijds, ondertekend. Aan de totstandkoming van dit nieuwe samenwerkingssakkoord ging een intensief consultatie- en onderhandelingsproces van drie-en-een-half jaar vooraf, dat begon met de publicatie van het «groenboek» van de Europese Commissie in november 1996. Dit was het startsein voor een brede consultatieronde tussen de Commissie en de lidstaten, tussen de lidstaten en ACS-landen en tussen betrokken overheden en maatschappelijke organisaties. Nederland droeg daar aan bij door tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 1997 een informele ministeriële conferentie van alle EU- en ACS-partners te organiseren. Voorts produceerden de meeste lidstaten een positie-document (ook wel *position paper* genoemd). Ook de Nederlandse regering legde zijn opvattingen over de toekomst van de EU-ACS-relaties neer in de notitie «Nederlandse visie op de toekomstige betrekkingen EU-ACS» (kamerstukken 1997/98, 25 762, nr. 1). Deze eerste fase duurde tot eind 1997. De tweede fase begon met de presentatie door de Commissie van de concept-onderhandelingsrichtsnoeren in februari 1998. De EU-lidstaten onderhandelden daarover tot juni 1998. De derde en laatste fase begon op 30 september 1998, toen de onderhandelingen tussen de EU en de ACS-landen officieel van start gingen. Er vonden vier onderhandelingsrondes op ministerieel niveau plaats in februari 1999 in Dakar, in juli 1999 in Brussel, in december 1999 in Brussel en in februari 2000 in Brussel. Over deze onderhandelingen is de Voorzitter van de Tweede Kamer op 20 september 1999, 24 november 1999, 18 januari 2000 en 28 februari 2000 per brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking geïnformeerd. De Ministeriële bijeenkomsten boden de gelegenheid de moeilijkste kwesties te bespreken en, waar mogelijk, bereikte resultaten vast te leggen.

De nieuwe Overeenkomst verschilt fundamenteel van de Vierde Lomé Conventie van 15 december 1989 en de op 4 november 1995 te Mauritius

totstandgekomen Overeenkomst tot wijziging van de Vierde ACS-EG-Overeenkomst van Lomé (hierna ook: Lomé IV bis; Trb. 1996, 75). Deze verdragen borduurden nog voort op het stramien van de op 28 maart 1975 te Lomé totstandgekomen eerste ACS-EG Overeenkomst (Trb. 1975, 110). De nieuwe Overeenkomst, daarentegen, voorziet in een geleidelijke, maar definitieve wijziging van de handelsbetrekkingen tussen de EU en de ACS-landen. De nieuwe handelsbetrekkingen, die na een overgangspanperiode van acht jaar definitief vorm moeten krijgen, vormen het antwoord op de uitdagingen waarvoor de EU en de ACS-landen aan het begin van de 21ste eeuw staan. Ook op andere onderdelen, zoals het beoogde partnerschap, de politieke dialoog en de vormgeving van de financiële samenwerking, is een modernisering doorgevoerd. Vernieuwingen die andere multilaterale en bilaterale donoren reeds hadden doorgevoerd, hebben daarmee nu ook hun weg gevonden naar dit belangrijke onderdeel van de Europese ontwikkelingssamenwerking.

In deel A van de Memorie van Toelichting zal om te beginnen kort worden teruggekeken op de beoogde doelstellingen van de EU aan het begin van het hierboven beschreven proces. Daarna zal op hoofdlijnen worden ingegaan op het resultaat van het onderhandelingsproces. Ten slotte zal een korte evaluatie worden gegeven van de nieuwe ACS-EG Partnerschaps-overeenkomst.

In deel B van deze Memorie zal een toelichting worden gegeven op de inhoud van de artikelen van de Overeenkomst en van de belangrijkste bijlagen en protocollen bij de Overeenkomst.

1. De noodzaak van vernieuwing

1.1.

Tussen 1975 en 1995 bleef de Lomé Conventie in essentie hetzelfde. Het specifieke karakter van de Conventie lag in het feit dat deze afspraken op het terrein van de politieke dialoog, de handelsbetrekkingen en financiële samenwerking samengebracht waren in één kader. Daarnaast was van belang dat dit kader contractueel van aard was: het betrof een verdrag waarbij alle betrokken landen partij waren. Beide aspecten onderscheidden de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen van die tussen de EU en andere regio's, bijvoorbeeld de regio Azië en Latijns-Amerika (ook wel bekend als ALA-regio). Voor laatstgenoemde regio bestonden verschillende beleidskaders (Verordening nr. 443/92 van 25 februari 1992 inzake financiële en technische hulp en economische samenwerking met de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië (Pb EG L52) voor de financiële samenwerking, en het Algemeen Preferentieel Stelsel voor de handelspreferenties), die alle unilateraal door de EU werden bepaald. Een ander specifiek kenmerk van de Lomé Conventie was dat financiering plaatsvond vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds, dat buiten de EG-begroting stond. Toch had Lomé in de tweede helft van de jaren negentig al iets van zijn unieke karakter verloren: ook met de Mediterrane landen was inmiddels een geïntegreerd beleidskader tot stand gekomen. Belangrijker was echter de constatering dat, ondanks het unieke karakter van ruim 20 jaar samenwerking in Lomé-kader, de ACS-landen, en met name sub-Sahara Afrika, er in relatieve zin (en in sommige gevallen ook in absolute zin) slechter voor stonden dan in 1975. Uiteraard was dit niet te wijten aan de Lomé-samenwerking, maar men kon wel vaststellen dat de Lomé-samenwerking het proces van marginalisering in ieder geval niet had kunnen keren. Mogelijk had deze constatering ook in 1990, ten tijde van de onderhandelingen over de vierde Lomé Conventie al gedaan kunnen worden, maar feit is dat het proces van globalisering deze marginalisering sterker tot uitdrukking bracht. Overigens gold dit niet voor de ACS-groep als geheel. Binnen deze groep bestonden aanzienlijke verschillen.

1.2.

Vier ontwikkelingen maakten de modernisering van de EU-ACS betrekkingen urgent.

In de eerste plaats was dat de reeds aangestipte toegenomen differentiatie binnen de ACS-groep. Zo waren er aanzienlijke verschillen tussen de landen in sub-Sahara Afrika, waarvan sommige tot de allerarmste behoren, terwijl andere in staat waren geweest een redelijke groei te bewerkstelligen. Groter dan de verschillen binnen sub-Sahara Afrika waren echter de verschillen tussen de Afrikaanse en Caraïbische regio. In laatstgenoemde regio behoren de meeste landen tot de middeninkomensgroep. De toenemende differentiatie in ontwikkelingsniveau tussen de ACS-landen deed onvermijdelijk de vraag naar voren komen of het nog wel gewenst was deze groep als één geheel te behandelen. De samenstelling van de ACS-groep was vooral historisch bepaald: zij omvatte de voormalige koloniën van de lidstaten van de EU die na het ontstaan van de EG hun onafhankelijkheid verkregen. Als zodanig was er een logica in de samenstelling van de groep. De vraag was echter of de samenstelling van de ACS-groep ook de meest logische was voor de vormgeving van een effectief extern beleid van de EU in de toekomst. Daarbij moest tevens in ogenschouw worden genomen dat met de uitbreiding van de EU de historische banden met de ACS-groep zouden verwateren. Dat was al in enige mate gebeurd door de toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden. Toekomstige uitbreidingen met landen uit Midden- en Oost-Europa zouden dat proces echter versterken. Daarnaast onderstreepte de differentiatie tussen de ACS-landen onderling de effectiviteitsvraag. Het draagvlak voor het beschikbaar stellen van publieke middelen voor ontwikkelingssamenwerking kon alleen behouden blijven indien de hulp gericht was op de landen die de hulp het meest nodig hadden en waar deze effectief kon worden ingezet.

Gegeven deze ontwikkelingen speelde de vraag van de toekomst van de ACS-groep een belangrijke rol in de discussies over een nieuwe ACS-EG Conventie. Nederland gaf in deze discussie aan voorstander te zijn van een grotere mate van differentiatie tussen de behandeling van de Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) enerzijds en de andere ACS-landen anderzijds. Zo werd onder andere door Nederland voorgesteld de nieuwe Overeenkomst uit te breiden tot alle MOLs.

De tweede ontwikkeling die verandering vereiste was de gebrekkige invulling van de politieke dialoog en het partnerschapsbeginsel. De dialoog in de formele EU-ACS-organen beperkte zich voornamelijk tot technische kwesties. Een gesprek over zaken die van essentieel belang zijn voor het ontwikkelingsproces, zoals het bestaan van een verantwoordelijke overheid, bleef daardoor achterwege. Dat belemmerde niet alleen het bredere ontwikkelingsproces, maar ook het functioneren van de Lomé Conventie als onderdeel van dat proces. Evenmin was het partnerschapsbeginsel uit de verf gekomen. Het idee van gezamenlijke verantwoordelijkheid ketste af op ingewikkelde procedures en een op controle gerichte cultuur binnen de Commissie enerzijds en een cultuur van «entitlement» bij de ACS-partners anderzijds. De als vernieuwend bedoelde Lomé-samenwerking was verworpen tot een logge machinerie waarin de achterstanden in de uitvoering jaarlijks toenamen. Er waren echter ook lichtpuntjes. Met name met betrekking tot de politieke dialoog en het partnerschap waren met de vierde gewijzigde Lomé Conventie al veranderingen ingezet. Zo was de opschortingsbepaling (art 366a van de vierde Lomé Conventie), die samenhangt met de zogenaamde essentiële elementen van de Conventie (artikel 5 van Lomé IV en de Overeenkomst tot wijziging van Lomé IV), te weten respect voor de mensenrechten, democratie en rechtsstaat, een bruikbaar instrument gebleken om in overleg te treden wanneer zich ergens negatieve ontwikkelingen voordeden. Van de mogelijkheid van

opshorting van de betrekkingen bleek voldoende druk uit te gaan om situaties in gunstige zin te beïnvloeden.

De derde ontwikkeling die een grondige herziening wenselijk maakte was de eerder genoemde economische marginalisering. Ondanks het feit dat de ACS-landen konden profiteren van de meest vergaande handelspreferenties vis-a-vis de EU, bleven hun prestaties achter bij die van andere landen. Het aandeel van de ACS-landen op de EU-markt van 6,7% in het midden van de jaren zeventig daalde tot 2,8% in het midden van de jaren negentig. De preferenties verbonden aan de produktprotocollen (bananen, rundvlees, suiker, rum) leverden over het algemeen de meeste waarde op, maar ook zij schoten te kort in termen van invloed: de opbrengst van de preferentiële waarde van de produktprotocollen werd te weinig aangewend voor diversificatie en versterking van de economische basis. Integendeel, de produktprotocollen versterkten bestaande economische rigiditeiten en vergrootten de afhankelijkheid van de Europese markt. In een wereld waarin de internationale interdependentie snel toenam, betekende dit dat de ACS-landen steeds meer op achterstand kwamen. Zij namen geen deel aan de groei van de internationale handel en verloren daardoor aan concurrentiekracht.

Eenzijdige preferenties schoten tekort als instrument van ontwikkeling. Gebruikmaking van handelspreferenties, en benutting van de verkregen voordelen ten gunste van versterking van de economische basis vereisten meer aandacht voor de *aanbodkant*. Daarbij ging het niet alleen om zaken als soepele douane-procedures, een transparant juridisch raamwerk, voldoende financieringsmogelijkheden, toegankelijke informatie, maar vooral om het versterken van de concurrentiekracht van ontwikkelingslanden. Daarbij speelden buitenlandse investeringen, vanwege de daarmee gepaard gaande technologieoverdracht, een belangrijke rol. Onderkenning van het belang van de *aanbodkant* drong zich des te sterker op wanneer de toekomst van handelspreferenties in ogenschouw werd genomen. De afname van importtarieven als gevolg van de Uruguayronde en het sluiten van regionale vrijhandelsakkoorden met landen buiten de ACS-groep (de Mediterrane landen, Zuid-Afrika, Mexico) verminderde het absolute en relatieve voordeel van de ACS-landen en benadrukte het belang van handelsstrategieën die niet alleen waren gebaseerd op preferenties.

Ook zouden de meer ontwikkelde ACS-landen kunnen winnen bij geleidelijke openstelling van hun eigen markten. Een te langdurige afscherming van de wereldmarkt kwam de concurrentiekracht van de ACS-landen evenmin ten goede.

Ten slotte droeg het ontstaan van de op 15 april 1994 te Marrakesh totstandgekomen Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (hierna de WTO; Trb. 1995, 130) bij tot de roep om verandering. Duidelijk was immers dat het handelsregime van de Lomé Conventie niet de toets van de WTO-regels kon doorstaan. De afspraken van de Lomé Conventie druisten in tegen het non-discriminatiebeginsel van artikel 1 van de Algemene Overeenkomst over Tarieven en Handel (beter bekend als het *General Agreement on Tariffs and Trade* of de *GATT*). Op grond van een besluit van de Tokio Ronde van 1979 (de zogenaamde *Enabling Clause*) is het mogelijk ontwikkelingslanden speciaal te behandelen. Het is echter niet toegestaan te discrimineren tussen ontwikkelingslanden op andere gronden dan ontwikkelingsniveau. Dat was echter precies wat de Lomé Conventie deed. Niet alleen discrimineerde de Lomé Conventie tussen de ACS-landen en niet-ACS-landen, ook werd door middel van de produktprotocollen gediscrimineerd binnen de ACS-groep. Dat laatste kon uiteraard niet gebeuren zonder de instemming van alle ACS-landen, maar het maakte de produktprotocollen wel extra kwetsbaar

voor kritiek. Zoals bekend heeft een en ander inmiddels geleid tot een drastische aanpassing van het EU-invoerregime voor bananen. De zaak aangespannen tegen de EU over het bananenprotocol maakte tevens duidelijk dat de Lomé Conventie in de nieuwe situatie, waarin het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme een bindend karakter had gekregen, niet ongewijzigd kon worden voortgezet. Dat zou slechts schijnzekerheid opleveren voor de ACS-landen en niet bijdragen aan het vergroten van hun weerbaarheid voor de ontwikkelingen in het internationale handelsstelsel.

Het handelsvraagstuk bleek uiteindelijk het meest gecompliceerde aspect van de onderhandelingen. Daarbij speelde een rol dat de ACS-landen lange tijd hun positie niet wisten te bepalen en de EU-lidstaten het EU-mandaat verschillend interpreteerden. Van zwaarder gewicht was echter dat beide partijen zich realiseerden dat er geen gemakkelijke oplossingen waren voor de situatie van de ACS-landen.

2. De nieuwe EG-ACS Overeenkomst op hoofdlijnen

2.1.

De Overeenkomst die resulteerde voldoet in ieder geval op één punt aan de inzet van het groenboek: er is een fundamentele breuk met het verleden bereikt en de weg terug is afgesneden. Mede door het radicale karakter van de veranderingen voelden de ACS-landen zich tot het einde van de onderhandelingen onzeker over de richting waarin deze gingen. Ook zij beseften echter dat het niet langer mogelijk was, tegen de stroom van globalisering en liberalisering in, vast te houden aan het oude, hoewel dat bij de meeste landen wel de eerste impuls was. Enerzijds zagen de ACS-landen in dat een simpele voorzetting van het lopende handelsregime, gezien de in het verleden behaalde resultaten, niet het juiste antwoord was op nieuwe ontwikkelingen, anderzijds waren zij huiverig voor de noodzaak tot verandering die uit zou gaan van een minder gunstige behandeling dan in het verleden.

In de nieuwe Overeenkomst staat het begrip partnerschap centraal. Het is het streven van beide partijen geweest om daaraan serieus invulling te geven en een verdrag tot stand te brengen dat wat de verhouding tussen beide partijen betreft «bij de tijd» is. Dat is gedaan door in de eerste plaats een aantal fundamentele principes te formuleren dat ten grondslag ligt aan het partnerschap (gelijkheid, eigenaarschap (in de zin van verantwoordelijkheidsgevoel of *ownership*), betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, dialoog, etc.), in de tweede plaats het respect voor de democratie, rechtsstaat en mensenrechten opnieuw te bevestigen en het belang van goed bestuur te onderstrepen, en in de derde plaats de Overeenkomst sterker te formuleren in termen van wederzijdse rechten en verplichtingen. Op die manier is een modernere tekst ontstaan, die desalniettemin iedere vijf jaar aan een herziening kan worden onderworpen. Doordat een aantal meer specialistische delen van de Overeenkomst geen deel meer uitmaakt van de hoofdtekst, maar is opgenomen in bijlagen, is tevens een aanzienlijk kortere verdragstekst ontstaan.

2.2.

Een niet onbelangrijk onderdeel van het partnerschap is de politieke dialoog. Het eerste wat opvalt wat betreft de politieke dialoog is dat de Overeenkomst weinig regelt. Dat betekent dat de politieke dialoog flexibel kan worden ingevuld naar plaats, tijd, betrokken aantal landen, niveau etc. Op dit punt wordt dus afstand gedaan van het uniforme kader dat voorgaande conventies kenmerkte en er wordt recht gedaan aan de verschillende situaties waarin (groepen van) ACS-landen zich bevinden. Vermeden wordt dat de politieke dialoog slechts kan plaatsvinden in het

kader van de formele ministeriële ACS-EG raden die jaarlijks plaatsvinden. Deze zijn in het verleden ongeschikt gebleken voor diepgaande gedachtenwisselingen over gevoelige zaken. Zij blijven wel nodig voor de bespreking van vraagstukken over de uitvoering van de Overeenkomst. Er zijn geen onderwerpen uitgesloten van de politieke dialoog, maar migratie en beleidscoherentie worden expliciet genoemd als mogelijke onderwerpen. Met de afspraken over een intensieve, flexibele politieke dialoog kan ook de brug worden geslagen naar een substantieel buitenlands- en veiligheidsbeleid. Betrokkenheid van de Hoge Vertegenwoordiger van de Raad en inzet van Speciale Vertegenwoordigers bij conflictpreventie, bemiddelingspogingen conflictbeheersing sluiten hier goed bij aan.

De meer reguliere politieke dialoog zal zich onder andere moeten richten op de kwestie van goed beleid en goed bestuur. De EU kan, doordat zij een verdragsmatige verplichting aan gaat met alle ACS-landen, de samenwerking niet beperken tot die landen die reeds een volledig goed beleid en een goed bestuur hebben. Wel kan de samenwerking met een bepaald land meer of minder intensief en omvangrijk zijn. De richting van de ontwikkeling en de mate waarin de regering van een ACS-land bereid is een gesprek over tekortkomingen op het terrein van goed beleid en goed bestuur aan te gaan zal daarbij in beschouwing worden genomen.

Daarnaast spelen de zogenaamde essentiële elementen, en de opschortingsbepaling die daaraan is gekoppeld, een cruciale rol bij het tot stand brengen van een effectieve politieke dialoog. Sinds de inwerkingtreding van de vierde gewijzigde Lomé Conventie is daarmee al ervaring opgedaan. In diverse landen (Niger, Togo) hebben de consultaties op basis van artikel 366a een gelegenheid verschaft voor dialoog en beïnvloeding in situaties waarin de democratie, rechtsstaat en mensenrechten ernstig werden bedreigd. De EU ziet de essentiële elementen en de daaraan gekoppelde opschortingsbepaling niet als conditionering van de hulp, maar als kern van het partnerschap dat beide partijen zijn aangegaan. Als deze kern in gevaar komt door systematische schending van de essentiële elementen is partnerschap niet mogelijk. Hoewel de ACS-landen deze opvatting in principe delen, vinden ze de mogelijkheid van eenzijdige opschorting, zeker wanneer daartoe via de versnelde procedure wordt besloten, toch bedreigend. Voor de ACS-landen was dit reden om te vragen om een ontkoppeling van de essentiële elementen en de opschortingsbepaling. De EU stelde daarentegen voor de drie bestaande essentiële elementen, respect voor mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, uit te breiden met een vierde, te weten, goed bestuur. De uitkomst van dit debat is dat goed bestuur in de nieuwe Overeenkomst niet werd opgenomen in het rijtje van essentiële elementen, maar dat ernstige vormen van corruptie wél een grond voor opschorting zijn.

2.3.

Zoals reeds gezegd vormde het nieuwe handelsregime de grootste uitdaging van de onderhandelingen. Dat is niet verwonderlijk omdat met de handelsbepalingen aanzienlijke belangen zijn gemoeid. Bovendien ging het om de vraag hoe te vermijden dat de ACS-landen aansluiting met de wereldmarkt zouden verliezen.

Het eindresultaat van de onderhandelingen op het gebied van de handel kan worden getypeerd aan de hand van vier begrippen, te weten (1) differentiatie, (2) geleidelijkheid, (3) wederkerigheid en (4) WTO-conformiteit.

ad 1.

Een van de meest opvallende uitkomsten van het onderhandelingsproces is dat niet langer wordt vastgehouden aan de eenheid van de ACS-groep. Dit was overigens wel de inzet van de ACS-landen, die vreesden aan

onderhandelingskracht in te boeten als de eenheid van de ACS-groep werd doorbroken. Hoewel de EU dit laatste aspect onderkende, en mede om die reden de ACS-groep in Genève meer steun zal gaan geven, was zij toch van mening dat op het terrein van de handel meer differentiatie noodzakelijk was.

De nieuwe Overeenkomst voorziet voor het eerst in de mogelijkheid van differentiatie tussen de minst ontwikkelde ACS-landen enerzijds en de overige ACS-landen anderzijds. Het bereiken daarvan ging niet zonder slag of stoot. In concreto moest daarvoor de bepaling worden geschrapt die stelde dat er geen onderscheid zou worden gemaakt tussen ACS-landen onderling, de zogenaamde non-discriminatiebepaling. Deze kwestie bleef tot op het allerlaatste moment open in de onderhandelingen. De ACS-landen wisten immers dat schrapping van de non-discriminatiebepaling samen zou gaan met opnemings van een verwijzing naar de toezegging van de EU, de handelspreferenties voor de MOLs te verdiepen. Met andere woorden, het schrappen van de bepaling zou een concreet en direct effect hebben. Voor de EU was de mogelijkheid om de toezegging uit 1997 om de MOLs meer markttoegang te geven echter van groot belang. De non-discriminatiebepaling van de Lomé Conventie had de realisatie van dat voornemen in de weg gestaan. Er was de EU en specifiek Nederland, waarvoor dit een van de hoofdpunten van de onderhandelingen was, derhalve veel aan gelegen deze vernieuwing door te voeren.

ad 2.

De geleidelijkheid van de ingezette veranderingen is op twee manieren gewaarborgd. In de eerste plaats zal gedurende een overgangperiode, waarvan de lengte is bepaald op acht jaar, het huidige handelsregime van eenzijdige preferenties onveranderd blijven gelden. Een uitzondering daarop vormt de hierboven genoemde verdieping van de preferenties voor de MOLs. Deze lange overgangperiode geeft de ACS-landen de gelegenheid zich voor te bereiden op de veranderingen die vanaf 2008 zullen intreden. Vanaf dat moment zullen vrijhandelsakkoorden (in de terminologie van de Overeenkomst: economische partnerschapsakkoorden) met de EU, waarover de onderhandelingen zullen plaatsvinden in de periode 2006–2008, ten uitvoering worden gebracht. Vrijhandelsakkoorden zullen echter alleen tot stand komen met die groepen van landen die dat wensen, en die daarop intern zijn voorbereid. De andere landen blijven recht houden op eenzijdige preferenties. Ook voor de niet-MOLs zal worden getracht deze op peil te houden. Het is de bedoeling dat de tenuitvoerlegging van de vrijhandelsakkoorden een periode van 12 jaar in beslag zal nemen. Dit is iets langer dan gebruikelijk voor de ontwikkeling van vrijhandelszones (10 jaar). Ook op dit punt wordt echter voor geleidelijkheid gekozen, hetgeen verdedigbaar wordt geacht omdat het hier om vrijhandelszones tussen een groep rijke en groepen van arme landen gaat. De vrijhandelszones zullen derhalve pas in 2020 definitief vorm krijgen.

ad 3.

Zoals hierboven aangegeven zal vanaf 2008 een trendbreuk worden ingezet met het verleden. Voor de landen die kiezen voor het aangaan van vrijhandelszones met de EU zal het systeem van eenzijdige preferenties worden omgezet in een systeem waarin ook de ACS-landen hun markten openen. Daardoor zullen de ACS-landen zich moeten aanpassen aan de «tucht van de markt». Het is vanzelfsprekend dat daarvoor tijd wordt genomen, vandaar de voorgenomen lange implementatieperiode van 12 jaar. Het ligt hierbij in de rede dat de totstandkoming van vrijhandelszones

tussen de EU en groepen van ACS-landen gekenmerkt zal worden door asymmetrie, dat wil zeggen dat de ACS-landen hun markten in veel mindere mate zullen openen dan de EU dat zal doen. Het verschil in ontwikkelingsniveau rechtvaardigt een dergelijke aanpak. Het feit dat de ACS-landen het principe van wederkerigheid hebben aanvaard is op zich echter van belang. Het betekent dat zij zich er van bewust zijn dat afscherming van hun interne markt geen stimulans is voor versterking van hun concurrentiekracht en dat zij beseffen dat de praktijk heeft uitgewezen dat landen die zich wel hebben opengesteld voor de concurrentie van de wereldmarkt over het algemeen een meer succesvolle ontwikkeling hebben doorgemaakt. Landen die niet kiezen voor vrijhandelszones met de EU zullen openstelling van hun markten tot stand kunnen brengen in WTO-kader, op basis van het Meest Begunstigde-principe. Hierover doet de Overeenkomst uiteraard geen uitspraken.

ad 4.

Beide partijen hebben voor de hier beschreven vernieuwing van het handelsregime gekozen omdat ze zich bewust waren van de noodzaak dit regime in overeenstemming te brengen met de regels van de WTO. Dit bewustzijn was verscherpt door de veroordeling door de WTO van de EU-marktordening voor bananen die voortvloeide uit het bananenprotocol van de Lomé Conventie. Het handelsregime van de Lomé Conventie bleek niet immuun voor de ontwikkeling van de WTO. Ongewijzigde voortzetting van het beleid zou niet dezelfde garanties bieden als in het verleden. Het zoeken naar WTO-conforme handelsarrangementen nam derhalve een centrale plaats in de onderhandelingen in. Met de introductie van differentiatie op basis van ontwikkelingsniveau (tussen MOLs en niet-MOLs) in plaats van op basis van het al of niet behoren tot de ACS-groep, en de ontwikkeling van vrijhandelszones is een proces in gang gezet naar een WTO-conform regime toe. Gedurende de eerste acht jaar, gedurende welke het overgangsregime geldt, zal echter nog steeds een verklaring van afstand van recht (een zogenaamde *waiver*) van de WTO nodig zijn.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het bananenprotocol drastisch is aangepast en in zijn nieuwe vorm geen markttoegangsbeperking meer omvat. De suiker- en rundvleesprotocollen zijn onverminderd van toepassing gebleven, maar zijn op dezelfde manier als het bananenprotocol kwetsbaar voor procedures binnen de WTO.

2.4.

Op het terrein van de financiële samenwerking heeft eveneens modernisering plaatsgevonden. Bij het formuleren van de doelstellingen wordt zonder veel omhaal van woorden aangesloten bij de resultaten van de grote VN-conferenties van de laatste tien jaar. Armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en geleidelijke integratie in de wereldeconomie staan centraal. Daarmee komt de nieuwe Overeenkomst dicht bij de internationale hoofdstroom van de ontwikkelings samenwerking. Het minder gedetailleerd vastleggen van allerlei doelstellingen in specifieke sectoren creëert bovendien flexibiliteit om de samenwerking aan te passen aan nieuwe inzichten.

De doorbreking van de cultuur waarin het ontvangende land meent recht te hebben op het indicatieve hulpbedrag (de zogenaamde *entitlement cultuur*) vormt eveneens een belangrijke vernieuwing. De toewijzing van hulp gelden zal in de toekomst plaatsvinden op basis van behoeften en prestatie, met andere woorden de ACS-landen kunnen geen recht meer doen gelden op de indicatieve bedragen. Dit is een belangrijke stap vooruit in de vormgeving van een partnerschap waarin beide partijen

rechten en plichten kennen. Er zullen nog steeds indicatieve bedragen worden toegekend, maar op basis van een tussentijdse evaluatie, waarin met name zal worden gekeken naar de prestaties van het betrokken land tot dan toe, kunnen verschuivingen in de toewijzing van gelden worden aangebracht. Doel van deze verandering is meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Overeenkomst te geven aan de ACS-landen. Daarnaast kan deze flexibilisering ertoe bijdragen dat de opeenvolgende financiële protocollen sneller worden uitgeput en gelden niet gedurende lange tijd ter beschikking blijven staan van een land dat niet in staat is het geld op een verantwoorde wijze uit te geven, bijvoorbeeld omdat er een burgeroorlog woedt. De «tegenprestatie» van de EU is dat er een decentralisatie van bevoegdheden en vereenvoudiging van procedures zal plaatsvinden.

Al met al kan worden vastgesteld dat de nieuwe partnerschapsovereenkomst substantieel verschilt van zijn voorgangers en dat de vaak moeilijke onderhandelingen in termen van vernieuwing en modernisering vruchten hebben afgeworpen.

3. Een evaluatie

3.1.

Nederland heeft altijd een enigszins afstandelijke houding gehad tot de opeenvolgende Lomé Conventies. De grote differentiatie tussen ACS-landen stond een effectief ontwikkelingsbeleid in de weg en verhinderde concentratie op de armste landen. Dit gold zowel voor de financiële samenwerking als voor de handel. Nederland kon evenmin enthousiasme opbrengen voor de produktprotocollen, die een verstarrende werking hadden op de economische structuur van de ACS-landen en indruisten tegen de WTO-regels. Dat laatste heeft een rol gespeeld bij de Nederlandse opstelling in de discussie over de gemeenschappelijke markt-ordering voor bananen.

Een belangrijke doelstelling van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over een nieuwe Overeenkomst was dan ook om, ten eerste, meer mogelijkheden voor differentiatie op basis van ontwikkelingsniveau te scheppen en, ten tweede, de nieuwe Overeenkomst open te stellen voor niet-ACS-landen, in concreto de MOLs die niet tot de ACS-groep behoren. In feite zou Nederland veel verder willen gaan en het EU-beleid willen richten op MOLs enerzijds en niet-MOLs anderzijds. Dit zou echter een vergaande verandering betekenen, waarbij niet alleen afstand gedaan zou worden van het historische ACS-kader, maar ook veranderingen zouden optreden in samenwerkingsprogramma's van de EU met andere regio's. Dat leek geen realistische onderhandelingsinzet, ondanks enkele trends (uitbreiding van de EU) die de vanzelfsprekendheid van de ACS-groep doen verminderen. De eisen van differentiatie binnen de ACS-groep en openstelling van de ACS-groep leken beter haalbaar. Uit het hierboven beschreven onderhandelingsresultaat blijkt dat Nederland in redelijke mate in deze opzet is geslaagd. Zowel in de politieke dialoog als in het handelsregime en bij de financiële samenwerking is ruimte gekomen voor differentiatie. Wat betreft de handel betekent dit dat thans uitvoering kan worden gegeven aan de toezegging van de EU aan de MOLs dat zij rechten- en quotavrije toegang tot de EU-markt zullen krijgen voor vrijwel alle goederen. Dit voornemen figureert letterlijk in de tekst van de nieuwe Overeenkomst. Nu de non-discriminatiebepaling is verdwenen, belet niets de EU echter om verder te gaan wanneer zij dat zou willen. Vooral nog ondervindt het Nederlandse pleidooi voor volledig vrije markttoegang voor MOLs echter weinig steun. Het betreft immers eenzijdige maatregelen die worden vormgegeven in het Algemeen Preferentieel Stelsel. Dat maakt het ook mogelijk om deze maatregelen te treffen voor alle MOLs, of ze nu deel uitmaken van de ACS-groep of niet.

Ook bij de financiële samenwerking zal differentiatie een grotere rol gaan spelen. De toewijzing van financiële middelen zal immers gaan plaatsvinden op basis van prestatie en behoefte. Bij dat laatste speelt het ontwikkelingsniveau van een land uiteraard een rol. Ten slotte kan de politieke dialoog in de toekomst min of meer worden losgekoppeld van het formele kader van de ministeriële EU-ACS raad.

3.2.

Wat de politieke dialoog betreft is Nederland tevreden met de bereikte flexibilisering en de aandacht voor goed bestuur. De flexibilisering maakt het tevens mogelijk meer specifiek in te spelen op de problemen van sub-Sahara Afrika en daar het zwaartepunt te leggen van de EU-inzet. Hoewel het teleurstellend is dat goed bestuur niet is opgenomen in het rijtje van essentiële elementen, maakt de nieuwe Overeenkomst het mogelijk dieper in te gaan op het belang van goed beleid en goed bestuur voor ontwikkeling. Nederland hecht speciaal aan de bepalingen over corruptie. Bij verschuiving van projecthulp naar sectorsteun is effectieve corruptiebestrijding immers een cruciale voorwaarde. Ten slotte is Nederland verheugd dat het onderwerp migratie voor het eerst expliciet in de Overeenkomst is opgenomen. Conform de Nederlandse inzet bevat deze een bepaling inzake terug- en overname van illegale migranten. Het onderwerp migratie wordt echter niet alleen vanuit die invalshoek bekeken. De partijen bij de Overeenkomst onderstrepen ook bestaand internationaal recht inzake gelijke behandeling van legaal verblijvende buitenlanders en humane behandeling van illegale migranten. Er is met andere woorden getracht een balans te brengen in de rechten en plichten van alle betrokken landen.

3.3.

Wat betreft de toekomstige handelssamenwerking was Nederland het eens met het belang dat de Commissie hechtte aan integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie. Over de vraag hoe deze doelstelling te bereiken verschilden de meningen echter. Er bestond echter grote overeenstemming over de wens de nieuwe Overeenkomst WTO-conform te maken. Nederland wilde daarnaast sterker onderscheid tussen het handelsregime voor de MOLs enerzijds en de niet-MOLs anderzijds. Dat zou kunnen worden bewerkstelligd door de preferenties die gelden voor de ACS-landen te harmoniseren met die van het Algemeen Preferentieel Stelsel. De derde wens van Nederland betrof de geleidelijke openstelling door de meer ontwikkelde ACS-landen van hun markten. Deze landen zouden langzamerhand wederkerigheid als uitgangspunt moeten accepteren, omdat zij anders te lang afgeschermd zouden blijven van de concurrentie van de wereldmarkt. Daarbij stonden in principe twee wegen open: wederkerigheid op basis van het principe van de meest-begunstigde natie of door middel van het creëren van vrijhandelszones met de EU. Hoewel in het Nederlandse positiedocument (nog) geen keuze werd gemaakt tussen die twee mogelijkheden ontwikkelde zich gaande de onderhandelingen aarzeling over het concept van de interregionale vrijhandelszones. Aan de voorstellen van de Commissie voor het vormen van vrijhandelszones tussen de EU en groepen van ACS-landen kleefden volgens Nederland drie bezwaren. In de eerste plaats was Nederland van mening dat interregionale vrijhandelszones niet moesten worden afgedwongen. Niet alleen was dat onwenselijk omdat het de ACS-landen geen keuze liet, bovendien was het op korte termijn onmogelijk omdat de meeste regionale samenwerkingsverbanden binnen de ACS-groep nog een lange weg te gaan hadden voordat zij klaar waren voor het aangaan van een vrijhandelszone. In de tweede plaats zou de ontwikkeling van interregionale vrijhandelszones betekenen dat niet alleen de meer ontwikkelde ACS-landen maar ook de ACS-MOLs hun markten zouden moeten openstellen. In de derde plaats zou de aard en het tempo van de openstelling

van de markten van de ACS-landen te sterk gedomineerd kunnen gaan worden door de belangen van de EU-lidstaten. In het onderhandelingsresultaat zijn echter een aantal waarborgen opgenomen die maken dat Nederland het handelsregime van de nieuwe Overeenkomst aanvaardbaar acht. Daarbij is de relatief lange overgangsperiode, evenals een lange implementatieperiode van de vrijhandelszones, van belang. Verder is relevant dat de Overeenkomst duidelijk maakt dat de keuze voor het aangaan van een interregionale vrijhandelszone bij de ACS-landen ligt. De landen die de tijd niet rijp achten voor dergelijke onderhandelingen, of om welke reden dan ook geen deel uitmaken van een regionaal integratieproces, kunnen niet worden gedwongen over interregionale vrijhandelszones te gaan onderhandelen. Daarnaast schetst de Overeenkomst een perspectief voor de landen die niet zullen deelnemen aan een interregionale vrijhandelszone. Zoals reeds eerder gezegd zullen de eenzijdige preferenties voor de MOLs worden verdiept, terwijl voor de minder arme landen getracht zal worden verbeteringen aan te brengen in het Algemeen Preferentieel Stelsel wanneer de desbetreffende verordening wordt herzien in 2004. Nederland blijft er overigens voorstander van dat ook deze landen in WTO-kader toezeggingen doen over geleidelijke marktopening.

Nederland is tevreden dat het nieuwe handelsregime in feite betekent dat het op termijn (2008) los zal komen te staan van de Overeenkomst. Dat impliceert dat het als knellend ervaren EU-ACS-kader voor de handelsafspraken niet langer zal gelden. Dat vooruitzicht, en de mogelijkheid om ook bij de financiële samenwerking meer te differentiëren, maakte het gemakkelijker om in te stemmen met een lange looptijd voor de nieuwe Overeenkomst.

In de nieuwe Overeenkomst wordt ook de nodige aandacht geschonken aan handelsgerelateerde onderwerpen, zoals bescherming van intellectuele eigendomsrechten, standaardisatie, sanitaire en fytosanitaire maatregelen. Daarnaast komen investeringen en de ontwikkeling van het bedrijfsleven aan de orde. Ter stimulering van investeringen, zowel met lokaal als buitenlands kapitaal, is een speciale investeringsfaciliteit in het leven geroepen. Deze is aanzienlijk groter van omvang (2,2 miljard euro) dan de vroegere enveloppe voor risico-kapitaal (1 miljard euro). Helaas is de mogelijkheid van rentesubsidies, hoewel op beperktere schaal beschikbaar dan in het verleden, blijven bestaan. Nederland stond helaas alleen in zijn inzet om de rentesubsidies geheel af te schaffen. De aandacht voor de handelsgerelateerde onderwerpen en investeringen komt voort uit het feit dat de verleende handelspreferenties op zich niet voldoende zijn gebleken om de exportsector in de ACS-landen te vergroten. Daarvoor is ook een verbetering van het algemene investerings- en exportklimaat nodig, evenals de opbouw van institutionele capaciteiten om kwaliteitsnormen te stellen en te handhaven en versterking van het bedrijfsleven om deze kwaliteitsnormen te bereiken. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de EU en de ACS-landen daar de komende jaren meer nadruk op te leggen. Nederland kan zich volledig vinden in die benadering.

3.4.

Nederland was van mening dat de financiële samenwerking binnen de Lomé Conventie een sterk verouderd karakter had. Bekende zwakke punten waren de veelheid aan beleidsdoelstellingen, grote aantallen beleidsprioriteiten, een versnipperd hulpinstrumentarium, enkele verouderde, want ineffectief gebleken, hulpinstrumenten, zoals de automatische stabilisatiemechanismen voor inkomsten uit grondstoffenexporten, weinig flexibele planning, te veel versnippering van de landenprogramma's over een groot aantal projecten etc. Op een groot aantal punten brengt de nieuwe Overeenkomst veranderingen aan. Vereenvoudi-

ging, flexibilisering en modernisering zijn daarbij de leidraad geweest. Zoals al aangegeven sluit de nieuwe Overeenkomst wat de globale doelstellingen betreft aan bij de internationale beleidsconsensus. Daarover is Nederland dus tevreden. Wat betreft het selecteren van prioritaire sectoren waarin de EU actief is, had de nieuwe Overeenkomst echter wel wat scherper gesteld mogen zijn. Hoewel het waar is dat er per land maar enkele sectoren zullen worden gekozen, meent Nederland dat een sterkere toespitsing op die sectoren waarin is gebleken dat de Europese ontwikkelingssamenwerking meerwaarde heeft, nuttig zou zijn geweest. Positief is weer dat beide partijen erin zijn geslaagd de uitvoering van de hulp te vereenvoudigen en flexibeler te maken. Eerder is er al op gewezen dat de voortschrijdende programmering daarin een rol speelt, evenals de nieuwe criteria voor toewijzing van financiële middelen. Een ander belangrijk aspect van flexibilisering is het verdwijnen van toewijzingen voor specifieke hulpinstrumenten zoals noodhulp, Stabex en Sysmin (de mechanismen voor stabilisatie van exportinkomsten). In de toekomst is er per land maar één «financiële enveloppe» beschikbaar waarbinnen jaarlijks kan worden bepaald hoeveel middelen zullen worden besteed aan macro-economische begrotingssteun, aan sectorsteun of aan projecthulp. Dit betekent dat de Commissie en het betrokken ACS-land bij het beheer van de hulp tegen minder rigiditeiten oplopen, hetgeen de uitvoering van de hulp kan doen versnellen. Nederland hechtte bovendien aan het opheffen van de instrumenten Stabex en Sysmin omdat zij waren gebaseerd op automatismen in plaats van op behoefte, en niet hadden geleid tot diversificatie van de exportsector. Op dat punt is grote vooruitgang geboekt. De nieuwe bepalingen over financiering van korte termijn fluctuaties in exportinkomsten leggen een rechtstreeks verband met begrotingstekorten, waardoor betalingen niet rechtstreeks optreden bij dalende inkomsten van specifieke exportproducten uit de land- of mijnbouw. Ook hier is dus sprake van het doorbreken van de cultuur van de oude Lomé Conventie waarin het ontvangende land recht meent te hebben op het indicatieve hulpbedrag.

3.5. Conclusie

De nieuwe ACS-EG Partnerschapsovereenkomst is wezenlijk anders van karakter dan de Lomé Conventies. Deze vernieuwing was hard nodig. De Lomé Conventie was in 1975 een modern instrument, maar is in de loop der jaren gaan achterlopen bij ontwikkelingen in het denken over ontwikkeling en bij ontwikkelingen in de wereldeconomie. De nieuwe Overeenkomst voldoet aan de wens tot vernieuwing. Op diverse terreinen is een radicale breuk met het verleden bereikt. Op andere wordt voor de weg der geleidelijkheid gekozen. Maar ook op die terreinen is de trend onomkeerbaar. De nieuwe Overeenkomst komt daarmee in voldoende mate tegemoet aan de Nederlandse wensen.

B. Artikelsgewijze toelichting

In deze artikelsgewijze toelichting wordt voornamelijk ingegaan op de artikelen van de Overeenkomst. Daarnaast zal aandacht worden geschonken aan de belangrijkste bijlagen en protocollen. Verwijzingen naar de meest relevante verklaringen en het compendium van samenwerkingsstrategieën vinden plaats bij de behandeling van de desbetreffende artikelen.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de tekst van de Overeenkomst aanzienlijk korter is (100 artikelen) dan die van de gewijzigde vierde Lomé Conventie (369 artikelen). Veel details zijn neergelegd in bijlagen, protocollen en verklaringen. Zo bevat de Overeenkomst niet langer een beschrijving van de ontwikkelingsstrategieën van de sectoren van samenwerking. Deze zijn nu opgenomen in het compendium bij de Overeen-

komst. De redenen voor deze verandering zijn dat daarmee de Overeenkomst overzichtelijker en dus toegankelijker is gemaakt, en dat de details gemakkelijker kunnen worden gewijzigd. Alles wat niet is vastgelegd in de Overeenkomst zelf kan namelijk door de jaarlijkse ministeriële ACS-EG Raad worden aangepast. Met het oog op de lange looptijd van de Overeenkomst is de gewijzigde opzet verstandig.

Preambule

In de preambule wordt gerefereerd aan de belangrijkste internationale verdragen waarbij de ACS- en de EU-landen partij zijn. Zij creëren een gemeenschappelijk uitgangspunt voor samenwerking. Voorts wordt verwezen naar de ontwikkelingsdoelen die de grote VN-conferenties van de jaren negentig van de vorige eeuw hebben vastgesteld. Zij vormen de gemeenschappelijke doelstelling van de ACS-EU samenwerking.

Deel 1 Algemene bepalingen van de samenwerking

Titel 1 Doelstellingen, principes en actoren

1.1 Doelstellingen en beginselen

Artikelen 1-3

De centrale doelstelling van de Partnerschapsovereenkomst is de uiteindelijke uitbanning van armoede door middel van duurzame ontwikkeling en de geleidelijk integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie. Door een bijdrage aan de versnelde economische, culturele en sociale ontwikkeling van de ACS-landen beogen de partners bij te dragen aan zowel de vrede en veiligheid als ook de stabiliteit en democratie in de ACS-landen.

Het partnerschap wordt gekenmerkt door een aantal fundamentele principes waarmee de ACS-EU samenwerking meer dan voorheen een samenwerking van gelijkwaardige partners beoogt te zijn. Centraal staan hierin begrippen als het eerdergenoemde eigenaarschap van ontwikkelingsstrategieën door de betrokken landen én hun bevolking; participatie, niet alleen van regeringen maar ook van het maatschappelijk middenveld in zijn verschillende geledingen; de centrale rol van dialoog en overleg; de wenselijkheid tot differentiatie volgens behoefte en de regionale dimensie. Deze principes worden in navolgende artikelen nader uitgewerkt.

1.2 De actoren van het partnerschap

Artikelen 4-7

Uit deze hernieuwde vorm van samenwerking volgt de noodzaak de rol van de verschillende actoren en hun deelname aan het ontwikkelingsproces te definiëren. Ten aanzien van de actoren van het partnerschap is de kern van de bepalingen in de Overeenkomst dat de samenwerking plaatsvindt met overheden (nationaal, regionaal en lokaal), niet-gouvernementele actoren, zowel van de particuliere sector en de sociale- en economische partners als van het maatschappelijk middenveld. Nederland heeft zich steeds sterk gemaakt voor een rol voor het maatschappelijk middenveld die niet beperkt is tot die van uitvoerder of onderaannemer, zoals in de gewijzigde vierde Lomé Conventie nog het geval was. Maatschappelijke organisaties zouden ook betrokken moeten zijn bij de formulering van nationale ontwikkelingsstrategieën en de planning van de samenwerking.

Dat is thans ook de kern van de algemene benadering. Er is overeenstemming bereikt met de ACS-landen over het feit dat niet-gouvernementele actoren een complementaire rol hebben te vervullen in het ontwikkelingsproces en dientengevolge ook moeten worden betrokken middels informatievoorziening en consultaties bij de formulering van ontwikkelingsbeleid en -strategieën (zie ook artikel 19 derde lid en artikel 2 van bijlage IV). Uiteraard blijven zij betrokken bij de uitvoering van projecten en programma's (zie artikel 58). De Overeenkomst maakt het voor de niet-gouvernementele actoren mogelijk deze rol te spelen door capaciteitsopbouw van bestaande organisaties te ondersteunen en financiële middelen ter beschikking te stellen voor samenwerking.

Titel II De politieke dimensie

Artikelen 8-11

De politieke dialoog wordt flexibel ingevuld waarmee afstand gedaan wordt van het uniforme kader dat de Lomé Conventie van oudsher kenmerkte. De gewijzigde vierde Lomé Conventie had al een aanzet gegeven tot deze ontwikkeling, maar deze wordt nu doorgezet. In principe staan alle onderwerpen die van belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de Overeenkomst open voor discussie, zowel de meer traditionele onderwerpen die rechtstreeks de bepalingen van de Overeenkomst met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking betreffen als onderwerpen die een politiek belang hebben. Wat dat laatste betreft wordt vrij uitgebreid ingegaan op de samenwerking op het terrein van conflictpreventie en vredesopbouw. Nieuw is ook dat regionale en sub-regionale organisaties expliciet bij de dialoog zullen worden betrokken, evenals vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Als onderdeel van de politieke dimensie van de ACS-EG Partnerschaps-overeenkomst heeft een apart artikel (artikel 9) betrekking op de essentiële elementen van de Overeenkomst. Deze zijn van groot belang als uitgangspunt voor de hele samenwerking tussen EU en ACS-landen. Zij omvatten respect voor de mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat. Ernstige schendingen van als essentieel aangemerkte elementen kunnen leiden tot (gedeeltelijke) opschorting van de samenwerking. De daartoe voorziene consultatieprocedures en mogelijke maatregelen worden weergegeven in artikel 96.

Een en ander is niet nieuw. Ook de voorgaande Conventie bevatte reeds een bepaling over de essentiële elementen, gekoppeld aan een opschortingsbepaling. Er is derhalve inmiddels enige ervaring opgedaan met de werking van deze bepalingen. De consultatieronde die voorafgaat aan een eventueel besluit de samenwerking op te schorten is een redelijk effectief instrument gebleken om invloed uit te oefenen op regeringen in situaties waarin een verslechtering optreedt van de naleving van de mensenrechten, democratische principes en rechtsstaat.

Het onderwerp van de essentiële elementen heeft een voorname plaats gehad in de onderhandelingen voor de nieuwe Overeenkomst. Conform het onderhandelingsmandaat heeft de EU daarbij geïnsisteerd op opname van «goed bestuur» in de rij van essentiële elementen. De ACS-landen stelden aanvankelijk, dat «goed bestuur» feitelijk al wordt gedekt door het essentiële element «rechtsstaat». Van EU-zijde werd aangegeven dat er weliswaar raakvlakken waren, maar dat het toch niet om hetzelfde ging. Goed bestuur betrof een breder gebied (corruptie, goed sociaal-economisch beleid, proportionele defensiebegroting, bestaan van een ombudsman en dergelijke), dat bovendien van grote invloed kon zijn op de effectiviteit van hulpprogramma's. Op basis van deze argumenten

konden de ACS-landen instemmen met opname van goed bestuur, gedefinieerd als transparant en verantwoordelijk beheer van hulpmiddelen met als doel een rechtvaardige en duurzame ontwikkeling, als «fundamenteel element» van de Overeenkomst. De Overeenkomst bepaalt dat de samenwerking kan worden opgeschort indien zich gevallen van ernstige vormen van corruptie of omkoperij voordoen. Er zal hier pas in het uiterste geval sprake van zijn, nadat uitgebreid overleg tussen de partijen heeft plaatsgevonden zoals vastgelegd in art 97. Andere aspecten van het begrip goed bestuur kunnen geen aanleiding voor opschorting zijn.

Artikel 12

Dit artikel is overgenomen uit de gewijzigde vierde Lomé Conventie. Het heeft in de praktijk tot nu toe echter te weinig aandacht gekregen. Door het nu expliciet in het kader van het debat over beleidscoherentie te plaatsen, zal er naar verwachting vaker een beroep worden gedaan op dit artikel. Het artikel voorziet in een consultatieprocedure die de ACS-landen in de gelegenheid stelt beleidsincoherenties aan de orde te stellen. Overleg is eveneens voorzien als de Gemeenschap een maatregel overweegt die de belangen van de ACS-landen raken.

Artikel 13

Het onderwerp van dit artikel, migratie, wordt voor het eerst behandeld. Beide partijen bleken er aan te hechten dit onderwerp op te nemen, zij het dat zij verschillende accenten legden.

Voor de ACS-landen was vooral van belang dat zou worden vastgelegd dat hun onderdanen die legaal verblijven in EU-lidstaten, een eerlijke behandeling krijgen en dat zij niet gediscrimineerd zullen worden (tweede en derde lid). In artikel 13, derde lid is een discriminatieverbod naar nationaliteit wat betreft arbeidsvoorwaarden, beloning en ontslag neergelegd. Dit discriminatieverbod strekt zich uit tot onderdanen die legaal tewerkgesteld zijn op het grondgebied van één van de EU-lidstaten. Daar sociale zekerheid niet wordt genoemd bij de terreinen waarop het discriminatieverbod van toepassing is, is er derhalve ook geen relatie met de Wet beperking export uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb. 250). Daarnaast wilden de ACS-landen bovenal dat er een bepaling zou worden opgenomen waarin de EU-lidstaten zouden aangeven de rechten en waardigheid van personen die illegaal in de EU-verblijven en teruggestuurd worden naar hun land van oorsprong, te zullen respecteren (vijfde lid onder (b)). De EU legde vooral nadruk op het opnemen van een bepaling inzake de terug- en overname van illegaal in de EU-verblijvende personen, voorzover dit ACS-onderdanen zijn of via de ACS-landen naar de EU zijn gereisd.

De tekst waarover de EU en de ACS-landen overeenstemming bereikten (artikel 13, vijfde lid onder (c)), stemt overeen met de in het licht van het Verdrag van Amsterdam aangepaste standaardbepaling die de Raad op 26 oktober 1999 vaststelde. Zo wordt in dit lid ten eerste aangegeven dat de EU en de ACS-landen wederzijds overeenkomen hun onderdanen die illegaal verblijven op het grondgebied van de andere partij terug te nemen. In de tweede plaats komen de partijen overeen dat, op verzoek van één van hen, onderhandelingen zullen starten over bilaterale overeenkomsten waarin specifieke details van terug- en overname kunnen worden vastgelegd. Bij overname gaat het dan zowel om onderdanen van derde landen als van statenlozen.

De Nederlandse regering heeft zich zeer ingespannen om terug- en overname goed te regelen in de nieuwe Overeenkomst. Het feit dat het ging

om een Overeenkomst met 71 landen was daarvoor extra reden. Bovendien, zo redeneerde Nederland, zou het onbegrijpelijk zijn om, in de eerste concrete onderhandelings situatie na de aanpassing van de standaardbepaling, niet voet bij stuk te houden. Dat zou een slecht precedent zijn. Uiteindelijk konden zowel de andere EU-lidstaten als de ACS-landen worden overtuigd van het belang van opneming van deze bepalingen.

Deel 2 Institutionele bepalingen

Artikelen 14–17

De gezamenlijke instellingen van de Overeenkomst zijn als voorheen de Raad van Ministers, het Comité van ambassadeurs en de gezamenlijke parlementaire assemblee.

In vergelijking met de vorige Conventie is nieuw in deze Overeenkomst: de rol van de ACS-EG Raad van Ministers in het voeren van de politieke dialoog. Hoewel ervan wordt uitgegaan dat de Raad van Ministers in de regel een keer per jaar vergadert (de vorige Conventie meldde de eenjaarlijkse vergadering als een verplichting) wordt de mogelijkheid van vergaderingen tussendoor niet uitgesloten en kan, afhankelijk van de te bespreken kwesties, ook in beperktere geografisch samenstelling worden vergaderd (artikel 15).

De rol van de gezamenlijke parlementaire assemblee als consultatief orgaan voor het bevorderen van democratische processen en beter begrip tussen de volken van de EU en de ACS-landen is aangescherpt.

Deel 3 Ontwikkelingsstrategieën en sectoren van samenwerking

Titel 1 Ontwikkelingsstrategieën

1.1 Algemeen kader

Artikelen 18–20

In het algemeen kader wordt de centrale doelstelling van armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en de geleidelijk integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie als uitgangspunt genomen. Om deze tweevoudige doelstelling te bereiken zullen ontwikkelingssamenwerking en de samenwerking op economisch- en handelsgebied als complementair en elkaar onderling versterkend uitgewerkt worden.

De ontwikkelingsstrategieën dienen nauw aan te sluiten bij de conclusies van de conferenties van de Verenigde Naties. Expliciet wordt ook verwezen naar internationaal overeengekomen doelstellingen en inzichten betreffende geïntegreerde strategieën en methodes van participatieve ontwikkeling en het principe van de leidende rol van het betreffende ontwikkelingsland in de uitwerking van de strategieën. Daarmee toont de ACS-EG samenwerking zich daadwerkelijk geactualiseerd.

In tegenstelling tot de oude Conventie worden in de nieuwe Overeenkomst de diverse thema's en sectoren van samenwerking in het hierboven (onder B) genoemde compendium bij de Overeenkomst omschreven. Het compendium kan tussentijds worden herzien of aangevuld door de Raad van Ministers als de noodzaak of behoefte zich daartoe voordoet.

1.2 Gebieden waarop ondersteuning wordt verleend

Artikelen 21–24

In deze artikelen wordt ingegaan op steun aan de economische ontwikkeling van de ACS-landen. In artikel 21 wordt het belang van de ontwikkeling van een gunstig ondernemersklimaat benadrukt. Het gaat daarbij om institutionele hervormingen, steun voor financiële en niet-financiële dienstverlening aan het bedrijfsleven, technische assistentie en de ontwikkeling van micro-bedrijven. Macro-economische hervormingen zijn in veel landen nodig om een gunstig ondernemersklimaat te bewerkstelligen. Hoe de steun aan macro-economische hervormingen precies wordt vormgegeven, wordt behandeld in het hoofdstuk dat de instrumenten van financiële samenwerking betreft (Deel 4, titel 2, artikelen 62 t/m 83; zie voor de wijze waarop structurele aanpassinghulp zal worden vormgegeven artikel 67).

Artikel 23 gaat in op de ontwikkeling van produktiemiddelen en de (gelijke) toegang tot produktiemiddelen. Samenwerking op dit terrein zal zich zowel richten op de institutionele hervormingen als op de ontwikkeling van landbouw- en voedselzekerheidsstrategieën, training en de ontwikkeling van infrastructuur en communicatie-systemen.

Tijdens de onderhandelingen is ten slotte ingegaan op de wens van de ACS-landen om, analoog aan Lomé IV bis, een speciaal artikel (artikel 24) op te nemen over het belang van toerisme voor de economische ontwikkeling van de ACS-landen. Hoewel de EU bij voorkeur geen specifieke sectoren wilde behandelen in de Overeenkomst, is voor toerisme toch een uitzondering gemaakt.

Artikel 25

Dit artikel richt zich op de ontwikkeling van de sociale sector. Tegen de achtergrond van internationale afspraken hierover wordt de nadruk gelegd op beleidsontwikkeling en noodzakelijke hervormingen in deze sector teneinde toegang tot sociale basisvoorzieningen te helpen verbeteren en adequate overheidsbudgetten hiervoor te verzekeren.

Artikel 26

Nieuw in de Overeenkomst is de aandacht voor doelgroep kinderen en jongeren zoals die tot uitdrukking komt middels het bevorderen van een coherent beleidskader opdat de jeugd beter in de maatschappij geïntegreerd wordt en zodoende zijn potentiële ontwikkelingsmogelijkheden in post-conflict situaties worden in dit verband specifiek genoemd.

Artikel 27

In dit artikel wordt de belangrijke rol van cultuur erkend. Deze betreft allereerst de noodzaak om cultuur als transversale dimensie te integreren in het ontwikkelingsproces. Daarnaast wordt nadruk gelegd op het belang van de eigen culturele identiteit en uitingen van de eigen materiële cultuur.

Een discussiepunt tijdens de onderhandelingen was de restitutie van cultureel erfgoed. De ACS-landen wensten aanvankelijk in de Overeenkomst zelf vast te leggen dat cultureel erfgoed dient te worden teruggegeven aan het land van oorsprong. De EU wenste op dit punt echter geen verplichtingen aan te gaan. Een compromis werd gevonden door in gemeenschappelijke verklaring XI de intentie van beide partijen te bevestigen om zich in te spannen voor behoud, bescherming en ontwikkeling van het cultureel erfgoed in elk der ACS-landen. In verklaring XII van de

ACS-landen dringen deze er bij de Gemeenschap en de EU-lidstaten op aan, teruggave van cultureel erfgoed te bevorderen.

Artikelen 28, 29 en 30

Deze artikelen zijn gericht op versterking van de regionale integratieprocessen binnen de ACS-groep. Partijen beogen de samenwerking binnen de ACS-groep te ontwikkelen en te bevorderen. De samenwerking heeft onder meer tot doel de integratie van de ACS-landen in de wereld-economie te stimuleren, bevordering van vrij verkeer van personen, diensten, goederen, kapitaal, arbeid en technologie tussen de ACS-landen en versnelling van diversificatie van de economieën door middel van regionaal samenwerkingsbeleid.

De ACS-EG samenwerking in het kader van economische integratie richt zich onder meer op de ontwikkeling van instituties die zich bezighouden met regionale integratie, bevordering van de deelname van MOLs in het ontstaan van regionale markten, implementatie van sectorgewijs hervormingsbeleid op regionaal niveau, liberalisatie van handel en betalingen en op de netto transitiekosten van regionale integratie voor de nationale begroting en de betalingsbalans van de betrokken landen. Via de Partnerschapsovereenkomst kan steun worden verleend op een groot aantal functionele en thematische gebieden. Daarbij kan worden gedacht aan het aanleggen van infrastructuur ten bate van transport en communicatie, milieu, waterbeheer, energie, gezondheid, onderwijs, onderzoek, rampenbestrijding, wapenbeheersing, bestrijding van druggebruik en criminaliteit. Tevens kan een politieke dialoog tussen de EU en betrokken groepen ACS-landen op gang worden gebracht.

De ervaring van o.a. de EU heeft laten zien dat intra-regionale handel en investeringen a) een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling van de regio; b) de landen individueel ten goede komen; en c) landen een sterkere positie verschaft op de wereldmarkt. Deze ervaringen kunnen van nut zijn voor de ACS-landen en de EU kan een rol spelen in het bevorderen van de intra-regionale handel. Voor de totstandkoming van vrijhandelszones tussen de EU en groepen van ACS-landen is versterking van de regionale integratieprocessen binnen de ACS-groep echter een sine qua non. Daarom zal in het kader van het eerste financiële protocol bij de EU-ACS partnerschapsovereenkomst 1,3 miljard euro worden uitgetrokken voor regionale samenwerking binnen de ACS-groep. De obstakels in het proces van regionale samenwerking moeten echter niet worden onderschat. In Afrika bijvoorbeeld zijn al sinds de jaren zeventig allerlei regionale organisaties opgericht, maar politieke, economische en sociale problemen hebben verhinderd dat er veel vooruitgang is geboekt op het terrein van economische integratie. In de Stille Oceaan vormen de geografie en de relatief geringe omvang van de landen belangrijke praktische belemmeringen voor een effectieve regionale samenwerking.

2.1. Thematische en algemene vraagstukken

Artikel 31

Werd in de voorafgaande Conventie «vrouwen in ontwikkeling» nog vermeld in het kader van het bevorderen van de participatie in en de toegang tot specifieke voor vrouwen prioritaire activiteiten, in de nieuwe Overeenkomst wordt daarnaast de gender-benadering volledig geïntegreerd op elk niveau van ontwikkelingssamenwerking, inclusief bij macro-economisch beleid. Hiermee moet een brede en gelijke deelname van

zowel mannen als vrouwen in alle sferen van het politieke, economische, sociale en culturele leven bevorderd worden.

Artikel 32

Ook milieu en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpmiddelen worden in de nieuwe Overeenkomst aangemerkt als transversaal aandachtspunt. Naast specifieke maatregelen en activiteiten in relatie tot huidige en toekomstige regionale en internationale verplichtingen betreffende de natuurlijke hulpmiddelen, wordt vooral de noodzaak van een integrale en duurzame benadering van de milieu- problematiek in alle aspecten van de samenwerking benadrukt.

Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de klimatologische kwetsbaarheid van kleine ACS-eilandstaten, minst-ontwikkelde – en niet aan zee grenzende landen (ook wel *land-locked countries* genoemd).

Artikel 33

Dit artikel benadrukt het belang van een systematische aandacht voor institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw van ACS-landen op alle gebieden van politieke- en maatschappelijke ontwikkeling. Hiermee wordt een brug geslagen tussen de essentiële elementen van de Partnerschaps-overeenkomst en de mogelijkheid om middels institutionele ontwikkeling ook daadwerkelijk uitvoering te geven aan de democratische ontwikkeling, de rechtstaat, «goed bestuur» of bestrijding van corruptie en omkoperij.

Titel 2 Economische en handelssamenwerking

2.1 Doelstellingen en beginselen

Artikelen 34 en 35

In deze artikelen komen de doelstellingen en de beginselen van samenwerking op het gebied van handel en economie aan bod. Belangrijkste doelstelling is de geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereld-economie. Deelname van de ACS-landen in de internationale handel is daarvan de essentie. Speciale aandacht gaat daarom uit naar actieve ACS-deelname aan multilaterale handelsbesprekingen. Voorts moet de capaciteit van de ACS-landen om investeringen aan te trekken worden versterkt. De laatste doelstelling betreft de WTO-conformiteit van de economische en handelssamenwerking.

Bij de realisatie van deze doelstellingen zal het streven naar een echt partnerschap uitgangspunt zijn. Er zal bovendien worden voortgebouwd op bestaande regionale integratieprocessen, met andere woorden de EU zal geen regionale samenwerkingsverbanden opleggen aan de ACS-landen. Dit laatste is belangrijk voor die ACS-landen die vreesden dat het concept van de interregionale vrijhandelszones een te grote druk zal leggen op integratieprocessen, die immers grote structurele aanpassingen vereisen. Bovendien impliceert het een vrije keuze van landen bij welke integratieprocessen zij zich willen aansluiten. In West-Afrika is dat bijvoorbeeld van belang (de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) versus de West Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (UEMOA)). Ten slotte wordt gesteld dat bij de vormgeving van de economische en handelssamenwerking rekening zal worden gehouden met het ontwikkelingsniveau van de ACS-landen.

2.2 Nieuwe handelsbepalingen

Artikelen 36, 37 en 38

In de nieuwe Partnerschapsovereenkomst wordt de mogelijkheid voorzien dat tussen de EU en de ACS-landen WTO-conforme wederkerige economische partnerschapsovereenkomsten oftewel vrijhandelsverdragen kunnen worden afgesloten.

Hiervoor is een voorbereidingsperiode voorzien tot en met 31 december 2007. De formele onderhandelingen zullen beginnen in september 2002, waarna de nieuwe verdragen van kracht kunnen worden op 1 januari 2008. De implementatie van dergelijke verdragen zal geleidelijk plaatsvinden. Hoewel de Partnerschapsovereenkomst dat niet specificeert, moet daarbij worden gedacht aan een periode van 12 jaar, gelijk aan de periode voor de implementatie van de op 11 oktober 1999 te Pretoria totstandgekomen Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, (hierna ook: EU-Zuid-Afrika vrijhandelsakkoord; Trb. 2000, 45). De geplande vrijhandelsakkoorden zullen derhalve per 2020 volledig geïmplementeerd moeten zijn.

De voorbereidingsperiode zal worden gebruikt voor maatregelen om het concurrentievermogen van de ACS-landen te vergroten, voor versterking van de regionale organisaties en voor steun aan initiatieven om de integratie van de regionale handel te bevorderen. Waar nodig zal steun worden verleend aan begrotingsaanpassingen en fiscale hervormingen, evenals aan verbetering en ontwikkeling van de infrastructuur en aan investeringsbevordering. In deze context zal de Gemeenschap specifieke steun verlenen door middel van regionale programma's (zie de artikelen 28 tot en met 30) aan die groepen van ACS-landen die over vrijhandelszones met de EU willen gaan onderhandelen.

Gedurende de voorbereidingsperiode zullen de bestaande niet wederkerige handelspreferenties uit de vierde gewijzigde Lomé Conventie (zie voor details bijlage 5 en verklaring XXII) voor een groot aantal landbouw- en verwerkte landbouwproducten gehandhaafd blijven. Hiertoe dient de WTO een verklaring van afstand van recht te verlenen voor de periode van 1 maart 2000 tot en met 31 december 2007.

Bij de onderhandelingen over de vrijhandelsakkoorden zal rekening gehouden worden met het ontwikkelingsniveau en de sociaal-economische effecten van handelsmaatregelen op de ACS-landen en hun vermogen om hun economieën aan te passen aan het liberaliseringsproces. Er zal sprake moeten zijn van een voldoende lange overgangperiode; met de soorten producten zal rekening moeten worden gehouden waaronder gevoelige sectoren, alsmede met een zekere asymmetrie, met betrekking tot de termijnen van tariefafbraak. Dit alles binnen de dan geldende regels van de WTO.

Het belang van de produktprotocollen wordt door beide partijen herbevestigd (artikel 36 vierde lid). Overeengekomen is dat de produktprotocollen worden herzien in de context van de nieuwe economische partnerschapsovereenkomsten. Dit betreft in het bijzonder de verenigbaarheid met de WTO-regels en de mogelijkheid de voordelen voor de ACS-staten te behouden. Het bananenprotocol uit de vierde gewijzigde Lomé Conventie is echter niet herbevestigd. Preferentiële toegang voor ACS-bananen zal worden uitgewerkt in de context van de toekomstige gemeenschappelijke marktordening voor bananen van de EU, die WTO-conform dient te zijn.

Voor ACS-landen die niet behoren tot de MOLs en die besluiten dat ze niet in een positie verkeren om economische partnerschapsovereenkomsten af te kunnen sluiten, zullen alternatieve oplossingen gezocht worden. Deze zullen gevonden moeten worden in het kader van het Algemeen Preferentieel Stelsel van de EU, dat in 2004 zal worden herzien. Uitgangspunt hierbij is dat een nieuw handelsregime voor deze landen gelijkwaardig is aan de bestaande situatie en dat het WTO-conform is. Overigens gaat het hier om gelijkwaardigheid in absolute termen, aangezien opnemings van de betrokken landen in het Algemeen Preferentieel Stelsel wel impliceert dat de gegeven preferenties ook op andere dan de ACS-landen betrekking zullen hebben.

De EU zal in de loop van het jaar 2000 voorstellen doen waarmee aan de MOLs voor nagenoeg alle producten vrije toegang tot de EU-markt wordt geboden en wel ten laatste in 2005. De ACS-landen die geen MOL zijn hebben zich hiertegen verzet, omdat in de voorgaande Lomé Conventies een bepaling was opgenomen dat geen onderscheid in de behandeling tussen de aangesloten landen gemaakt mocht worden (non-discriminatie clausule). Deze komt in de onderhavige Overeenkomst niet meer voor. Als tegemoetkoming aan de ACS-landen die niet tot de MOLs behoren is bij de Overeenkomst een gezamenlijke verklaring opgenomen over markttoegang (verklaring XXIII) alsmede een verklaring over non-discriminatie op handelsgebied (verklaring XXXII). De gezamenlijke verklaring over de markttoegang houdt in dat de partijen gedurende de voorbereidingsperiode tot 2008 alle noodzakelijke maatregelen zullen onderzoeken om de concurrentiepositie van de ACS-landen op de EU-markt te kunnen behouden. Eventuele maatregelen zullen rekening houden met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU. Het op te richten gezamenlijke ministeriële handelscomité zoals voorzien in artikel 38 zal daarbij een centrale rol spelen. Het moge duidelijk zijn dat de verklaringen niet dezelfde mate van verbindendheid hebben als de ACS-EG Partnerschapsovereenkomst zelf.

2.3 Internationale samenwerking

Artikelen 39 en 40

Zowel de ACS-landen als de EU zijn zich bewust van het belang van een actieve participatie van de ACS-landen in de WTO en andere relevante internationale organisaties. Met betrekking tot de WTO benadrukken beide partijen het belang van flexibiliteit in de WTO-regels, zodat rekening gehouden kan worden met het ontwikkelingsniveau van de ACS-landen. Nederland is zeker voorstander van betere invulling van het begrip *speciale en verschillende behandeling* zoals dat binnen de WTO bestaat. Daarbij is echter geen plaats voor speciale behandeling van de ACS-groep. Nederland ziet de genoemde speciale behandeling van de ACS-groep dan ook plaatsvinden binnen het geheel van de ontwikkelingslanden.

De Gemeenschap en de ACS-landen zullen overleg voeren over het functioneren van internationale grondstoffenmarkten en de rol van grondstoffenovereenkomsten. Nederland hecht sterk aan dat laatste aangezien veel van deze grondstoffenovereenkomsten niet effectief worden geacht.

2.4 Handel en diensten

Artikelen 41, 42, 43

Deze artikelen behandelen de handel in diensten. Belangrijk is dat beide partijen de verplichtingen op grond van de op 15 april 1994 te Genève totstandgekomen Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten (de zogenaamde GATS (General Agreement on Trade in Services); Trb. 1994, 235) nogmaals onderschrijven. Voorzien wordt dat de liberalisatie van diensten op termijn zal worden verdiept in het kader van de beoogde interregionale vrijhandelszones. De EU belooft voorts steun te verlenen aan de versterking van de dienstverlening door de ACS-landen, bijvoorbeeld op het terrein van distributie, financiële diensten, toerisme etc.

De nieuwe Overeenkomst schenkt voor het eerst aandacht aan maritiem transport. De partijen zeggen toe elkaars schepen dezelfde behandeling te geven als de eigen schepen wat betreft toegang tot havens, het gebruik van infrastructuur en ondersteunende diensten, de hoogte van heffingen, de toewijzing van faciliteiten voor laden en lossen, etc. Er is geen verdere liberalisatie voorzien in het kader van de Overeenkomst, wat niet wegneemt dat liberalisatie kan worden nagestreefd in de beoogde interregionale vrijhandelszones.

2.5 Handelsgerelateerde onderwerpen

Behandeling van handelsgerelateerde onderwerpen is nieuw in vergelijking met de voorgaande Conventies. De aandacht voor dit onderwerp komt logisch voort uit de conclusie dat handelspreferenties alleen onvoldoende zijn om de integratie van de ACS-landen in het internationale handelssysteem te bewerkstelligen. Ook in multilaterale onderhandelingen verschuift de aandacht van tarieven naar handelsgerelateerde onderwerpen. Tekortschietende situaties op dit terrein vormen namelijk vaak een veel grotere belemmering voor de ontwikkeling van de handel dan tarieven.

Artikelen 44, 45 en 46

Van belang zijn hier de bepalingen omtrent de mededinging en de bescherming van de intellectuele eigendom. De partijen zijn het er over eens dat een gezond mededingingsbeleid mede zorgt voor een goed investeringsklimaat en voor transparantie van markten. Daarom wordt er op het gebied van mededinging samenwerking beoogd teneinde concurrentievervalsingen in de handel tussen de Gemeenschap en de ACS-landen te voorkomen. Het gaat hierbij onder andere om juridische bijstand en uitwisseling van informatie en kennis, om zodoende transparantie van wetgeving en beleid op het mededingingsgebied te vergroten. Wat betreft de bescherming van de intellectuele eigendom wordt omschreven wat partijen voor de toepassing van de Overeenkomst met name verstaan onder intellectuele eigendom. Nederland heeft zich ervoor beijverd dat de definitie in de ACS-EG-overeenkomst even breed is als in de WTO-Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom, dat wil zeggen inclusief *sui generis*-systemen voor bescherming van intellectueel eigendom (zie lid 5). Partijen onderkennen het belang van het toepassen van de bepalingen van de WTO-Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (Trb. 1995, 130, blz. 361 e.v.) en de op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro totstandgekomen Conventie inzake de biologische diversiteit (CBD; Trb. 1993, 54).

Artikelen 47, 48, 49 en 50

Deze artikelen staan in vrijwel alle akkoorden tussen de EU en derde landen en behandelen de standaardisering en certificering, maatregelen op het gebied van de bescherming van de gezondheid voor mens, dier en milieu, en bepalingen rondom arbeidsomstandigheden zoals neergelegd in verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Met name het kunnen bereiken van kwaliteitsnormen zal in de toekomst in sterke mate de handelsmogelijkheden van de ACS-landen bepalen. Het is dan ook van groot belang dat er onder de nieuwe Overeenkomst meer aandacht komt voor deze problematiek.

Artikel 51

Dit artikel heeft ten doel partijen aan te zetten tot samenwerking gericht op het uitwisselen van informatie, de bevordering van onderlinge contacten en de verlening van technische bijstand teneinde de gezondheid en veiligheid van de consument te beschermen.

Artikel 52

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat de behandeling op basis van het Meest Begunstigde Natie principe zoals gehanteerd in de Overeenkomst, niet van toepassing is wanneer partijen elkaar op basis van bilaterale verdragen ter vermijding van dubbele belastingheffing of op basis van binnenlandse belastingwetgeving, belastingvoordelen geven. Ook mag niets in de Overeenkomst de totstandkoming van dergelijke bilaterale verdragen of binnenlandse belastingwetgeving in de weg staan (tweede lid). Evenmin mag de Overeenkomst hindernissen opwerpen voor het maken van onderscheid tussen belastingbetalers die niet in dezelfde situatie verkeren.

2.6 Overige samenwerking

Artikel 53

De partijen verklaren zich bereid om visserij-overeenkomsten met elkaar af te sluiten die duurzame en wederzijds bevredigende voorwaarden garanderen voor visserij-activiteiten in ACS-staten. Ook in deze sector is non-discriminatie voorzien van zowel ACS- als EU-zijde, behoudens de specifieke situatie in het tweede lid van dit artikel. Dit artikel werd opgenomen op verzoek van een EU-lidstaat. Omdat de betreffende visserij-overeenkomsten formeel geen deel uitmaken van de EU-ACS samenwerking gaat het hier strict genomen slechts om het vastleggen van een bereidheid. De EU-ACS samenwerking op het terrein van visserij-ontwikkeling wordt verder uitgewerkt in het hierboven (onder B) genoemde compendium.

Artikel 54

In het compendium bij de Partnerschapsovereenkomst wordt ingegaan op het algemene beleidskader voor het voedselzekerheidsbeleid. Conform het beleid dat de EU sinds 1996 voert, wordt voedselzekerheid meer vanuit armoede benaderd en ligt de nadruk meer op voedselzekerheidsstrategieën binnen het ontwikkelingsbeleid van de ACS-landen dan op graanvoorraden en prijsstabilisatie door middel van interventievoorraden zoals in de oude Overeenkomst. Het compendium maakt ook duidelijk onder welke voorwaarden voedselhulp kan worden verstrekt. Voedselhulp zal zoveel mogelijk worden opgenomen in de normale meerjarenplanning van de ACS-landen die daarvoor in aanmerking willen komen en derhalve

worden gefinancierd uit de landenallokatie. Dit geldt uiteraard niet voor noodsituaties. Overigens kent de negende aanvulling van het Europees Ontwikkelings Fonds (EOF IX) geen enveloppe voor noodhulp meer. Voedselhulp in urgente situaties en noodhulp in het algemeen dienen in eerste instantie te worden gefinancierd uit de desbetreffende begrotingslijnen van de EG-begroting. Pas in laatste instantie kan het EOF worden aangesproken, waarbij dan ook weer wordt gekeken naar de landenallokatie.

Artikel 54 is op verzoek van de ACS-landen in een zeer laat stadium van de onderhandelingen toegevoegd. Het figureerde eveneens in Lomé IV bis. In dit artikel wordt zeker gesteld dat exportrestituties beschikbaar zijn in die gevallen waarin voedselhulp vanuit de EG wordt geleverd.

Deel 4 Samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering

Titel 1 Algemene bepalingen

1.1 Doelstellingen, beginselen, richtlijnen en begunstigden

Artikel 55

In tegenstelling tot de gewijzigde vierde Lomé Conventie bevat het nieuwe akkoord geen lange lijst met doelstellingen voor de ontwikkelingsfinanciering. Er wordt slechts gesteld dat ontwikkelingsfinanciering moet bijdragen aan het bereiken van de algemene doelstellingen van de EU-ACS samenwerking, te weten: armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en geleidelijke integratie in de wereldeconomie. Nederland heeft zich in de onderhandelingen met succes hard gemaakt voor het achterwege laten van een lange, bij voorbaat niet uitputtende, en bovendien rigide lijst van doelstellingen. Het huidige kader van de drie algemene doelstellingen biedt een goed kader, en tegelijkertijd de flexibiliteit om de ontwikkelingsfinanciering aan te passen aan nieuwe inzichten.

Artikel 56

In dit artikel worden de uitgangspunten van de samenwerking op het gebied van de ontwikkelingsfinanciering uiteengezet. Centraal staan uiteraard de strategieën en prioriteiten van de ACS-landen zelf. De ontwikkelingsfinanciering in het kader van de EU-ACS samenwerking dient daarbij aan te sluiten. In aanvulling daarop dient de samenwerking onder meer: *eigenaarschap* te bevorderen, de wederkerigheid van de relatie te onderstrepen, voorspelbaarheid van de middenstroom te waarborgen, en efficiëntie, coördinatie en consistentie te verzekeren.

Het tweede lid van het artikel gaat in op de speciale positie van de Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) en de insulaire en eiland-ACS-staten. Zie voor de totstandkoming van deze formulering (en de positie van de MOLs en de ACS-insulaire- en niet aan meegrenzende staten) de toelichting bij Deel 5 van het akkoord.

Artikel 57

Dit artikel bevestigt het element van partnerschap tussen de EU en de ACS-landen op het gebied van de ontwikkelingsfinanciering. Het wijst de verantwoordelijkheden van de ACS-landen aan (voorbereiden van voorstellen e.d.), evenals de gebieden waar de ACS-landen en de EG een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben (aannemen van indicatieve voorstellen, toezien op de implementatie etc.). Ten slotte wordt bevestigd dat de EG verantwoordelijk is voor het nemen van de uiteindelijke financieringsbesluiten over de projecten en programma's.

Artikel 58

Naast de in het eerste lid omschreven gebruikelijke groep van entiteiten die in aanmerking komen voor financiële steun (ACS-staten, regionale ACS-instellingen, gezamenlijke ACS-EG instellingen), wordt in het tweede lid van dit artikel ook een groep niet-statelijke actoren benoemd die in aanmerking komt voor steun. Dit zijn onder meer: regionale en lokale overheidsinstellingen, semi-publieke instellingen, financiële instellingen, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). De ontwikkelingssamenwerking via NGO's blijft onderworpen aan de instemming van de overheden in de ACS-landen, hetgeen NGO's als een inbreuk op hun onafhankelijkheid ervaren.

1.2 Terreinen en aard van de financiering

Artikelen 59–61

In deze artikelen wordt een overzicht gegeven van de terreinen en aard van de ontwikkelingsfinanciering. De terreinen van financiering zijn velerlei: van schuldverlichtingsmaatregelen en structurele aanpassingssteun tot aan technische assistentie en noodhulp. De aard van de financiering wijkt niet af van de voorgaande Lomé Conventie. Zo zal de ontwikkelingsfinanciering vorm krijgen via onder meer: individuele projecten, kredietlijnen, technische assistentie, steun aan importprogramma's, en begrotingssteun.

Nieuw is de formulering van een aantal voorwaarden voor directe begrotingssteun (artikel 61, tweede lid). Deze zien op: transparant en verantwoordelijk financieel beheer, goed gedefinieerd macro-economisch en sectoraal beleid, en een transparant systeem van aanbestedingen. In het derde lid van hetzelfde artikel wordt bepaald dat de directe begrotingssteun gradueel de individuele projecten moet gaan vervangen. De regering acht dit een positieve ontwikkeling. De regering is tevens positief over het feit dat in de nieuwe Overeenkomst geen sprake meer is van binding van tegenwaardefondsen.

Titel 2 Financiële samenwerking

2.1 Financiële middelen

Artikel 62

Dit artikel stelt (in het eerste lid) dat het totaalbedrag beschikbaar voor de doelstellingen van de Overeenkomst alsmede de voorwaarden voor gebruik daarvan worden beschreven in de bijlagen. Voorts voorziet het artikel (in het tweede lid) in de mogelijkheid, het bedrag aan te passen in de volgende situaties: indien een ACS-land de Overeenkomst niet ratificeert of opzegt, indien nieuwe ACS-landen toetreden tot de Overeenkomst en indien de Europese Gemeenschap wordt uitgebreid. Het artikel is conform dat in de gewijzigde vierde Lomé Conventie, behalve dat de voorwaarden voor het gebruik van de middelen nu in een bijlage zijn geplaatst; in de gewijzigde vierde Lomé Conventie stonden ze in het verdrag zelf.

Artikel 63

Dit artikel stelt dat de financieringsmethode per project of programma door het (de) ACS-land(en) en de Gemeenschap gezamenlijk wordt besloten, rekening houdend met een aantal factoren, zoals het ontwikkelingsniveau en de economische situatie in het land, de effecten van het

project of programma e.d.. De tekst van het artikel is conform die van art. 233 tweede lid van de gewijzigde vierde Lomé Conventie.

Artikel 64

Het eerste lid van dit artikel neemt de tekst van artikel 243, derde en vierde lid, van de gewijzigde vierde Lomé Conventie over en regelt het beschikbaar stellen van financiële hulp via een tussenpersoon. In dit geval dienen de voorwaarden voor het beschikbaar stellen van de middelen te worden vastgelegd in een contract of overeenkomst en dienen eventuele winsten van de tussenpersoon verdiend op de transactie te worden aangewend voor ontwikkelingsdoeleinden. Het tweede lid is nieuw; het stelt dat tussenpersonen in de ACS-landen zelf verantwoordelijk zijn voor het selecteren van projecten en het administreren van de middelen die hen ter beschikking worden gesteld.

Artikel 65

Het eerste lid stelt dat de financiële middelen voorzien in de Overeenkomst kunnen worden gebruikt voor cofinanciering met bijvoorbeeld ontwikkelingsorganisaties, EU-lidstaten, financiële instellingen en bedrijven. Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan de mogelijkheid van cofinanciering wanneer de deelname van de Gemeenschap bevorderend kan zijn voor de deelname van anderen, of wanneer zulks voordelen kan hebben voor het financieringspakket voor het ontvangende ACS-land (tweede lid). Voorts beschrijft het artikel in het derde lid de toegestane vormen van cofinanciering en stelt dat de voorkeur zal worden gegeven aan de meest kosten-effectieve methode. Bovendien zal coördinatie met de andere cofinancierders plaatsvinden om de procedures zo vlot mogelijk te laten verlopen. Ten slotte dient ter verhoging van de effectiviteit de raadpleging van en coördinatie met andere donoren en cofinancierders te worden versterkt, waar mogelijk door middel van overeenkomsten, gezamenlijk beleid en procedures.

Het artikel is een verkorte versie van het overeenkomstige artikel (251) in de gewijzigde vierde Lomé Conventie. In het verleden is weinig gebruik gemaakt van co-financiering door de Commissie. Indien de Commissie haar voornemen om zich te concentreren op prioritaire sectoren, en in niet-prioritaire sectoren naar co-financieringsmogelijkheden zal zoeken, gestand doet, kan co-financiering in de toekomst een belangrijker financieringsmodaliteit worden.

2.2 Schulden en structurele aanpassing

Artikel 66

Op deze plaats wordt gesteld dat de gelden uit het EOF kunnen worden aangewend voor schuldverlichtingsinitiatieven overeengekomen op internationaal niveau. Dat is een belangrijke afspraak, die het mogelijk maakt ook in de toekomst vanuit het EOF bij te dragen aan bijvoorbeeld het in september 1996 door de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) gepresenteerde en in juni 1999 op de G-7 Top in Keulen aangepaste initiatief om landen met een zware schuldenlast tegemoet te komen (ook wel bekend als het *Heavily Indebted Poor Countries-* of HIPC-initiatief). In december 1999 heeft de ACS-EG Raad voor het eerst een dergelijk besluit genomen, ter waarde van een bedrag van 1 miljard Euro. Vanwege het succes van die actie, en met in het achterhoofd de aanzienlijke onderuitputting bij voorgaande EOFs, is in het eerste lid ook de zin opgenomen dat niet-gecommitteerde gelden uit voorgaande EOFs voor schuldverlichting van ACS-landen kunnen worden ingezet. Voorts wordt in dit

artikel technische assistentie toegezegd ter verbetering van het beheer van de schulden.

Artikel 67

Het volgende artikel gaat in op de mogelijkheid van structurele aanpassingshulp. Voorwaarde om voor zulke hulp in aanmerking te komen is dat landen economisch levensvatbare en sociaal aanvaardbare hervormingen doorvoeren. De evaluatie van deze hervormingsprogramma's vindt plaats door de Gemeenschap en de ACS-landen samen. Wanneer een land echter reeds een hervormingsprogramma met de belangrijkste multilaterale donors (lees: het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank) is overeengekomen, komt het automatisch in aanmerking voor structurele aanpassingshulp uit het EOF (zie het vierde lid). Nederland hecht sterk aan laatstgenoemde passage, omdat het niet zinvol wordt geacht dat de Gemeenschap op dit punt een autonome koers vaart. Ook belangrijk is dat de tekst niet langer spreekt over de aanwending van tegenwaarde fondsen, hetgeen in de gewijzigde vierde Lomé Conventie nog wel het geval was. De nieuwe Partnerschapsovereenkomst komt daarmee in lijn met het internationale denken over structurele aanpassing.

2.3 Steun voor korte termijn-fluctuaties in exportinkomsten

Artikel 68

Dit artikel moet worden gezien in samenhang met Bijlage II, hoofdstuk 3. Een belangrijke wijziging in de nieuwe Overeenkomst is de opheffing van de stabilisatie-instrumenten voor landbouw- en mijnbouwexportinkomsten: Stabex en Sysmin. Aan deze instrumenten kleefden een viertal bezwaren: (1) het automatisme waarmee ze in werking traden, (2) het produktgebonden karakter ervan, waardoor ze onvoldoende werden gebruikt voor verbreding van de exportbasis, (3) het feit dat slechts een zeer beperkt aantal ACS-landen ervan profiteerde en (4) dat de kleine boeren slechts in zeer beperkte mate werden bereikt.

Sterke fluctuaties in exportinkomsten kunnen echter een negatief effect hebben op de algehele economische ontwikkeling. Een oplossing voor deze problemen wordt nu gezocht in een extra financiële bijdrage voor lange-termijn-ontwikkeling. Deze financiële bijdrage komt pas beschikbaar wanneer de daling van de exportinkomsten doorwerkt in de begroting van een ACS-land en zal zichtbaar moeten worden gemaakt in de begroting. De extra bijdragen kunnen zo effectiever worden ingezet in het kader van het macro-economisch en monetair beleid van de betreffende landen. Op die manier worden de bezwaren die kleefden aan de oude instrumenten ondervangen. In bijlage II, hoofdstuk 3, waarnaar in het vierde lid wordt verwezen, worden de criteria voor het verkrijgen van extra financiële middelen meer in detail uiteengezet.

In het vijfde lid wordt ingegaan op de mogelijkheid van steun voor commerciële verzekeringsmechanismen tegen het risico van fluctuaties in exportinkomsten. Dergelijke mechanismen zijn op dit moment in ontwikkeling. De betreffende bepaling, die op exclusief Nederlands initiatief is opgenomen, is bedoeld als een stimulans voor de ACS-landen om van deze mechanismen gebruik te maken.

2.4 Steun voor sectorbeleid

Artikel 69

Dit artikel geeft een opsomming van de instrumenten en modaliteiten van sectorsteun.

2.5 Micro-projecten en gedecentraliseerde samenwerking

Artikelen 70–71

De artikel inzake micro-financiering en gedecentraliseerde samenwerking uit de gewijzigde vierde Lomé Conventie zijn in elkaar geschoven en verkort. Een niet onbelangrijke wijziging is dat de bovengrens voor zulke projecten (300 000 euro) is komen te vervallen. Wel blijft het vereiste bestaan dat uit het EOF maximaal driekwart van de kosten van de betrokken projecten wordt gefinancierd. Het resterende kwart moet worden opgebracht door de lokale gemeenschap of andere regionale of lokale actoren.

2.6 Humanitaire en noodhulp

Artikelen 72–73

De bepalingen inzake humanitaire en noodhulp zijn gemoderniseerd. Zij verwijzen voor het eerst naar de principes van het internationaal humanitair recht, zoals het principe dat humanitaire en noodhulp worden gegeven zonder te discrimineren, alleen op basis van de behoeften van slachtoffers. Ook wordt verwezen naar het principe inzake veiligheid van hulpverleners.

Noodhulp en humanitaire hulp ten behoeve van ACS-landen worden gefinancierd uit de betreffende begrotingslijnen van de EG-begroting. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan een beroep worden gedaan op de (landenallokaties uit) het EOF (tweede lid van artikel 73). Nederland was sterk voorstander van het opnemen van laatstgenoemde bepaling, omdat deze helpt de Europese ontwikkelingssamenwerking te stroomlijnen.

2.7 Steun aan investeringen en de particuliere sector

Artikelen 74–75

In deze artikelen wordt het belang van particuliere investeringen voor de ontwikkeling onderkend en wordt een aantal maatregelen om investeringen te bevorderen geschetst. Er wordt hierbij uitgegaan van een gedeelde verantwoordelijkheid. De maatregelen in artikel 75 hebben met name betrekking op de creatie van een voorspelbaar en stabiel investeringsklimaat, het koppelen van bedrijven en het uitwisselen van kennis en informatie.

Artikel 76

Dit artikel heeft betrekking op de investeringsfaciliteit die binnen de Europese Investeringsbank (EIB) zal worden opgezet. Het artikel moet worden gelezen in samenhang met Bijlage II. Uiteengezet wordt dat de faciliteit bestaat uit schenkingsmiddelen ten behoeve van technische assistentie gericht op de ontwikkeling van een competitieve marktomgeving, adviesdiensten gericht op het verbeteren van het investeringsklimaat, het verstrekken van risicokapitaal voor lokale en buitenlandse particuliere investeringen en leningen uit de eigen middelen van de EIB. De techni-

sche assistentie en adviesdiensten zijn in grote lijnen een continuering van activiteiten die onder Lomé IV ook al bestonden, net als het verstrekken van leningen door de EIB. Het verstrekken van risicokapitaal aan particuliere ondernemingen is nieuw.

Nederland heeft reserves gehad tegen de activiteiten onder dit artikel. Aan de ene kant was Nederland verheugd te zien dat nu ook binnen het kader van de nieuwe EU-ACS Overeenkomst het belang van de ontwikkeling van de particuliere sector werd onderschreven en dat daarvoor ook een substantieel budget werd uitgetrokken. Aan de andere kant waren er vragen omtrent de additionaliteit van een en ander: de geschetste diensten komen nauw overeen met diensten die elders al geruime tijd bestaan, bijvoorbeeld bij de *International Finance Corporation* (IFC) en bij de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor de Ontwikkelingslanden (FMO). Op zijn minst moet worden vermeden dat deze diensten met elkaar in concurrentie zouden treden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het (onzorgvuldig) inzetten van rentesubsidies. Dit heeft ertoe geleid dat Nederland zich met name heeft ingespannen om de activiteiten onder de faciliteit zo marktconform mogelijk te laten zijn (zie ook bijlage II).

Artikel 77

In dit artikel wordt geschetst dat het aanbieden van garanties kan helpen bij het vergroten van het vertrouwen van particuliere investeerders in ACS-landen. Daarom zullen op drie terreinen investeringsgaranties worden verstrekt: tegen juridische onzekerheden, kapitaaltransferbeperkingen en politieke risico's. Daarnaast zullen er garantieprogramma's zijn voor schuldfinanciering en zal de lokale financiële sector worden versterkt door het ondersteunen van nationale en regionale garantiefondsen.

Nederland maakte zich ook hier zorgen over de additionaliteit: er bestaat bijvoorbeeld internationaal al een Multilateraal Investerings Garantie Agentschap (MIGA) en in Nederland kennen we de Regeling Herverzekering Investerings (RHI). Uiteindelijk is hiervoor het vierde lid opgenomen, waarin wordt gesteld dat deze vorm van ondersteuning zal plaatsvinden op basis van complementariteit en toegevoegde waarde ten opzichte van particuliere en/of publieke initiatieven, terwijl nog tussen de EU en de ACP zal worden bezien of het nodig is hiervoor een ACS-EU Garantie Agentschap op te zetten.

Artikel 78 Investeringsbescherming

Dit artikel bevestigt het belang van verdragen met als doel de bescherming van investeringen. Het sluiten van dergelijke verdragen is een bevoegdheid van de afzonderlijke lidstaten en niet van de Gemeenschap als zodanig. Nederland heeft met de meeste Lomé-landen een dergelijk verdrag afgesloten. Het bestaan van een dergelijk verdrag is veelal een voorwaarde voor het verlenen van garanties aan investeerders tegen politieke risico's. Dit soort verzekeringen worden in Nederland door de Nederlandse Credietmaatschappij verstrekt.

In het geval van grote ontwikkelingsprojecten, waarbij vaak investeerders van verschillende nationaliteiten zijn betrokken, kunnen specifieke overeenkomsten over bescherming worden gesloten. Daarnaast biedt dit artikel zicht op het opnemen van algemene beginselen van investeringsbescherming in de economische partnerschapsovereenkomsten. Deze algemene beginselen waren overigens al eerder in het kader van Lomé IV vastgelegd.

Titel 3 Technische samenwerking

Artikelen 79–80

De artikelen over technische samenwerking zijn een samenvatting van de tekst uit de gewijzigde vierde Lomé Conventie. Er zitten geen nieuwe elementen in de tekst. Wel werd de kwestie van het vermijden van brain drain zo belangrijk gevonden dat deze tekst (het oude artikel 275, onder g) expliciet is herhaald in het nieuwe artikel 80.

Zoals artikel 79, tweede lid, onder (d), aangeeft, is het uitvoeren van technische assistentie-contracten een manier om de technische samenwerking vorm te geven. Onder EOF VII wordt ongeveer 10% van de technische assistentie-contracten door bedrijven uit ACS-landen uitgevoerd.

Titel 4 Procedures en beheerssystemen

Artikelen 81–82

Deze artikelen verwijzen naar Bijlage IV voor wat betreft de beheersprocedures en uitvoerende instellingen van de financiële samenwerking tussen de ACS en de EG.

Artikel 83

Dit artikel vormt de basis voor het bestaan van het zogenaamde ACS-EG Comité voor Ontwikkelingsfinanciering. Dit Comité valt onder de ACS-EG Raad van Ministers, en bestond ook al onder de voorgaande Conventie. De voornaamste taak van het Comité is het toezicht houden op de uitvoering van de financiële assistentie in brede zin. Aan deze taak is in de nieuwe Overeenkomst toegevoegd dat het Comité voorstellen kan doen aan de ACS-EG Raad de bijlagen bij de Overeenkomst (met name Bijlage IV) tussentijds te amenderen.

Deel 5 Algemene bepalingen voor de Minst Ontwikkelde, niet aan zee grenzende, en eiland-ACS-staten

Artikelen 84–90

In deze artikelen wordt bepaald dat MOLs speciale behandeling krijgen en dat er voorts speciale aandacht gegeven wordt in de Overeenkomst aan niet aan zee grenzende en eiland-ACS-staten. Er is een precieze verwijzing naar de artikelen in de Overeenkomst waarin dit tot uitdrukking is gebracht. Er wordt verwezen naar bijlage VI, waarin is aangegeven welke ACS-landen tot welke groep behoren.

Nederland heeft zich er steeds tegen verzet dat niet aan zee grenzende en eiland-staten dezelfde behandeling zouden krijgen als de MOLs. Het onderscheidende karakter daarvan (gelijke behandeling) zou namelijk gering zijn: de drie groepen omvatten 62 van de 71 ACS-landen. Bovendien zou het de casus van speciale behandeling voor de MOLs, die het het meest nodig hebben, verzwakken.

Het meest relevant is uiteraard de speciale behandeling van de MOLs, voorzien in artikel 37 van de Overeenkomst, waarin staat dat de MOLs geleidelijk vanaf 2000 rechtenvrije toegang krijgen voor bijna alle producten.

Deel 6 Slotbepalingen

De slotbepalingen van het akkoord bevatten een aantal standaardbepalingen, maar ook enkele belangrijke vernieuwingen (bijvoorbeeld: looptijd, essentiële elementen, en terug-en overnamebepaling). De nieuwe aspecten zullen onderstaand worden toegelicht.

Artikel 93

Net zoals de gewijzigde Vierde Lomé Conventie zal het akkoord in werking treden nadat alle EU-lidstaten en twee-derde van de ACS-staten het akkoord geratificeerd hebben. Het zesde lid van dit artikel biedt de ACS-EG Raad van Ministers de mogelijkheid tot het nemen van speciale steunmaatregelen aan ACS-staten die, hoewel wel partij bij voorgaande Conventies, het huidige akkoord vanwege het ontbreken van een centraal gezag niet kunnen ondertekenen of ratificeren. Hoewel niet bij name genoemd, is deze bepaling bedoeld voor Somalië dat vanwege het ontbreken van een functionerende centrale overheid geen verdragspartij was bij Lomé IV. Dit artikel maakt het mogelijk dat de ACS-EG Raad besluit Somalië toch te laten profiteren van bepaalde steunmaatregelen.

Artikelen 94 en 95

Artikel 363 van de gewijzigde Vierde Lomé Conventie stipuleerde dat elke staat met een economische structuur en productie vergelijkbaar aan die van de ACS-staten een aanvraag kan indienen om partij te worden bij de Conventie. Over deze aanvraag werd besloten door de ACS-EG Raad van Ministers. In het voorliggende akkoord is die formulering nagenoeg gehandhaafd. Elke staat wiens structurele kenmerken en economische en sociale situatie vergelijkbaar is met die van de ACS-staten kan een aanvraag om partij te worden bij het nieuwe akkoord indienen. Artikel 363 van de gewijzigde vierde Lomé Conventie stipuleert dat elke staat met een economische structuur en productie vergelijkbaar aan die van de ACS-staten een aanvraag kan indienen om lid te worden bij de Conventie. Over deze aanvraag werd besloten door de ACS-EG Raad van Ministers. In het voorliggende akkoord is de formulering nagenoeg gehandhaafd. Elke staat wiens structurele kenmerken en economische en sociale situatie vergelijkbaar is met die van de ACS-staten kan een aanvraag om lidmaatschap van het nieuwe akkoord indienen.

In de onderhandelingen hebben de ACS-staten getracht vast te leggen dat nieuwe toetreders tot de Conventie uit de drie geografische regio's (Afrika, Caraïbisch gebied of Stille Oceaan) moeten komen. De inzet van de Nederlandse regering dat alle MOLs (ook uit niet ACS-gebied) zouden moeten kunnen toetreden tot de nieuwe Overeenkomst stond daar recht tegenover. De Nederlandse inzet op dit punt is tevergeefs gebleken. Instemmen met de wensen van de ACS-landen op dit punt zou echter nog een stap verder zijn. Uiteindelijk is compromis gevonden in het, licht gewijzigd, handhaven van de bestaande, vrij algemene, bepalingen. Inmiddels heeft een zestal Pacifische mini-eilandstaten een verzoek om toetreding gedaan, waarmee de ACS-EG Raad op 22 juni 2000 te Cotonou instemde. Cuba trok zijn aanvraag om toetreding in nadat de EU een door Tsjechië en Polen in de VN-Mensenrechtencommissie te Genève ingediende resolutie inzake de mensenrechtensituatie op Cuba steunde.

Nu de uitbreiding van de EU steeds dichterbij komt, zijn ook de bepalingen hierover in de EU-ACS samenwerkingsrelatie aangescherpt. In de gewijzigde Vierde Lomé Conventie was sprake van consultaties over het uitbreidingsproces. Bovendien was bepaald dat de bepalingen van Lomé niet golden tussen de ACS-staten en een nieuwe EU-lid, voordat een

toetredingsprotocol met overgangsmaatregelen en amendementen was afgesloten. In de huidige bepalingen is voor een andere benadering gekozen. Uiteraard dienen nog steeds consultaties plaats te vinden over het uitbreidingsproces. Echter, elke nieuwe EU-lidstaat zal partij worden bij de nieuwe EG-ACS Conventie, middels een clause hiertoe in de toetredingsakte. Indien een toetredingsakte een dergelijke clause niet bevat dient de nieuwe EU-lidstaat een akte van toetreding tot de Conventie in te dienen bij de Raad van Ministers van de EU. Toegevoegd is dat de ACS-EG Raad van Ministers overgangsmaatregelen kan nemen. Uitgangspunt is derhalve dat nieuwe EU-lidstaten automatisch toetreden tot de ACS-EG samenwerking, en dat mogelijk een «overgangsprotocol» wordt opgesteld.

Het akkoord wordt afgesloten voor een periode van 20 jaar, met als aanvangsdatum 1 maart 2000. De financiële protocollen (Europees Ontwikkelingsfonds) worden vastgesteld voor periodes van vijf jaar. Het artikel voorziet eveneens in procedures voor wat betreft tussentijdse herzieningen. Deze zijn in principe voorzien voor elke vijf jaar.

De periode van 20 jaar kan worden gezien als een compromis tussen de standpunten van de EU die een kortere looptijd wenste (10–15 jaar), en de ACS-landen, die een langere looptijd wensten (30 jaar). De regering kan goed leven met deze lange looptijd, gelet op het feit dat is voorzien is in tussentijdse herzieningen na elke vijf jaar. De looptijd van 20 jaar is voorts goed te verklaren vanuit het toekomstig handelsregime geredeneerd. Zoals beschreven in de toelichting op de artikelen 36, 37 en 38, zullen met ingang van 2008 de Economische Partnerschapsovereenkomsten van kracht moeten zijn, zodat na een overgangperiode van 12 jaar in 2020 volwaardige vrijhandelszones in werking kunnen zijn. Deze periode komt exact overeen met de looptijd van het akkoord.

Artikelen 96–97

In artikel 96 is opgenomen dat mensenrechten, democratie en rechtsstaat de drie essentiële elementen blijven vormen van de EU-ACS samenwerking. Indien een van de partijen een van deze elementen schendt, kan de andere partij deze uitnodigen tot het houden van consultaties, welke binnen 15 dagen na de uitnodiging plaatsvinden, en niet langer dan 60 dagen mogen duren. Indien de consultaties niet leiden tot een wederzijds aanvaardbare oplossing worden geweigerd, of in gevallen van bijzondere urgentie, kunnen passende maatregelen worden genomen. Deze maatregelen dienen proportioneel te zijn, en moeten pas in het uiterste geval leiden tot opschorting van het akkoord. Onder gevallen van bijzondere urgentie worden verstaan die gevallen waar sprake is van serieuze en flagrante schending die onmiddellijke actie vereisen. In dergelijke gevallen kunnen dus maatregelen worden getroffen zonder dat consultatie plaats heeft gevonden. De bepalingen van artikel 96 komen overeen met hetgeen in de gewijzigde Vierde Lomé Conventie was opgenomen.

Nieuw is het artikel 97 waarin is opgenomen dat ernstige gevallen van corruptie eveneens aanleiding vormen voor het houden van consultaties. Deze consultaties vinden plaats binnen 21 dagen na de uitnodiging daartoe, en mogen niet langer dan 60 dagen duren. Indien de consultaties niet leiden tot een aanvaardbare oplossing, of worden geweigerd, kunnen passende, proportionele maatregelen worden genomen. In het uiterste geval kan dat opschorting van de verdragsbepalingen inhouden.

Artikel 100

De bij de Overeenkomst behorende bijlagen en protocollen vormen daarvan een integrerend onderdeel. De bijlagen II, III, IV en VI kunnen tussentijds worden herzien op basis van een voorstel daartoe van het ACS-EG Comité voor Ontwikkelingsfinanciering. Op grond van artikel 95, derde lid, is bekrachtiging voor o.a. het Koninkrijk der Nederlanden vereist, alvorens wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst in werking kunnen treden.

Bijlage IV en protocol 2 zijn van uitvoerende aard. Eventuele wijzigingen van bepalingen ervan behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij in de wet tot goedkeuring van het onderhavige verdrag een voorbehoud terzake is gemaakt.

Artikel 1 noemt het bedrag beschikbaar voor hulp aan de ACS-landen: 15 200 miljoen Euro. Dit bedrag is bedoeld voor een periode van 5 jaar vanaf 1 maart 2000; vanwege de noodzaak van ratificatie zal het echter pas beschikbaar komen als het verdrag – en daarmee het financieel protocol – in werking treedt, waarschijnlijk in 2002. Ervan uitgaande dat de uitgaven gelijk zullen worden gespreid over vijf jaren vanaf 2002, houdt de regering rekening met een bijdrage van f 317,33 miljoen (144 miljoen Euro) uit de Rijksbegroting in de jaren 2002 tot en met 2006. Dit betekent een verhoging van ruim 48 miljoen gulden (21,8 miljoen Euro) ten opzichte van de meerjarenraming in de begroting voor het jaar 2000. Deze raming was evenwel nog gebaseerd op het uitgaveritme van de achtste aanvulling van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF VIII).

Artikel 2 stipuleert dat de bijdrage van EOF IX aan het totaalbedrag maximaal 13 500 miljoen euro zal zijn. De overige 1 700 miljoen euro zijn leningen van de Europese Investeringsbank. Over de omvang van EOF IX kwam pas tijdens de derde ministeriële onderhandelingsronde in december 1999 tussen de EU-lidstaten een akkoord tot stand. De Commissie had oorspronkelijk een bedrag van 14 132 miljoen euro voorgesteld, wat inhield dat het bedrag van EOF VIII reëel constant werd gehouden (13 100 miljoen met een groei met de geraamde inflatie over vijf jaar van 9%). Ongeveer de helft van de lidstaten steunde dit voorstel. De andere helft, waaronder Nederland, wilde het bedrag nominaal constant houden, vanwege de beschikbaarheid van nog circa 9 000 miljoen euro uit voorgaande EOFs en kritiek op de effectiviteit van de hulp. Het uiteindelijke compromis was een groei van 5% naar 13 801 miljoen euro. Hiervan is 126 miljoen bestemd voor de dekking van administratieve kosten en 175 miljoen voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO); resteert 13 500 miljoen voor de ACS-landen. Ter verduidelijking: in beleidsmatige zin vallen de LGO niet onder de ACS-EG Partnerschaps-overeenkomst, maar onder het LGO-besluit (Besluit 91/482, Pb EG L263, gewijzigd door Besluit 97/803, Pb EG L329). Van oudsher wordt de financiële samenwerking met de LGO echter betaald uit het EOF.

Artikel 3 geeft de verdeling weer van de middelen van EOF IX voor de ACS-landen tussen steun voor lange termijn ontwikkeling (10 000 miljoen euro), regionale samenwerking (1 300 miljoen) en de nieuwe investeringsfaciliteit (2 200 miljoen). In vergelijking met de Lomé Conventie is het opvallend dat de onderverdeling van het EOF is beperkt: geen separate enveloppen meer voor noodhulp, Stabex, Sysmin en structurele aanpassing. Al deze doelstellingen moeten in de toekomst uit de allokaties voor de nationale indicatieve programma's worden gefinancierd. Dat heeft als voordeel voor de ACS-landen dat veel gemakkelijker met financiële middelen kan worden geschoven tussen doelstellingen. Voor het EOF als geheel betekent het een vergemakkelijking van het financieel beheer, aangezien de rigide schotten tussen de beleidsdoelstellingen zijn verdwenen.

Het bedrag beschikbaar voor de investeringsfaciliteit (2 200 miljoen) is aanzienlijk hoger dan dat wat in EOF VIII beschikbaar was voor risicokapitaal (1 000 miljoen). Hieruit blijkt de toegenomen aandacht voor de particuliere sector in de nieuwe partnerschapsovereenkomst. De gedetailleerde bepalingen inzake de investeringsfaciliteit zijn te vinden in hoofdstuk 1 van Bijlage II.

Artikel 4 beschrijft de leningen van de EIB uit haar eigen middelen; het maximum bedrag hiervoor beschikbaar is 1 700 miljoen euro.

Artikel 5 stelt dat nog beschikbare middelen uit voorgaande EOF's bij inwerkingtreding van het onderhavige Financieel Protocol zullen worden toegevoegd aan EOF IX, zonder wijziging van bestemming. Het totaalbedrag van dit Financieel Protocol plus de overgehevelde middelen zal de periode 2000–2007 dekken (de verwachting is dat het 9e EOF in 2002 in werking zal treden en dan minimaal 5 jaar beschikbaar zal zijn; tot die tijd wordt uit voorgaande EOFs geput). Artikel 5 is nieuw en komt voort uit het streven de administratie van de hulp aan de ACS-landen te vereenvoudigen. Elk EOF heeft namelijk een eigen Financieel Reglement, waarvan de inhoud in de loop der tijd is veranderd. De Commissie beheert op dit moment drie verschillende EOFs (VI, VII en VIII) met ieder hun eigen regels. Hier maakt artikel 5 een einde aan: bij inwerkingtreding van dit Financieel Protocol worden alle middelen samengevoegd in één EOF, waarvoor één Financieel Reglement geldig is.

Artikel 6 geeft de werkverdeling tussen de Commissie en de EIB weer.

Artikel 7 stelt dat de partijen vóór het aflopen van het Financieel Protocol het niveau van de vastleggingen en betalingen zullen evalueren. Deze evaluatie zal de basis vormen voor een besluit over het totale beschikbare bedrag alsmede het besluit over de verdere middelen ter ondersteuning van de Overeenkomst (c.q. EOF X). De achtergrond van dit artikel is dat de EU-ministers hebben besloten dat van het bedrag van EOF IX (13 801 miljoen euro) de laatste 1 000 miljoen euro slechts beschikbaar zal komen na evaluatie in 2004. Dit vanwege de eerder genoemde beschikbaarheid van nog circa 9 000 miljoen euro uit voorgaande EOFs. Het opnemen van de letterlijke tekst van de conclusies van de EU-ministers in het Financieel Protocol werd echter niet geaccepteerd door de ACS-landen; zij beschouwen dit als een intern EU-besluit dat niet verdragmatig is vastgelegd. De formulering van dit artikel kreeg wel hun goedkeuring. De EU-tekst is opgenomen in een eenzijdige verklaring (nr. XVIII) bij de Overeenkomst.

Artikel 8 stelt dat indien de middelen zijn uitgeput voordat het Financieel Protocol afloopt, de ACS-EU Raad van Ministers gepaste maatregelen kan nemen. Zoals uit het bovenstaande blijkt, beschrijft dit artikel een puur theoretische situatie.

1 Financiering van investeringen

Artikel 1 stelt dat de voorwaarden zoals vastgelegd in dit hoofdstuk gelden voor de activiteiten van de investeringsfaciliteit, de leningen van de EIB uit haar eigen middelen en bijzondere activiteiten. De middelen kunnen direct of indirect beschikbaar worden gesteld door erkende tussenpersonen.

Artikel 2 betreft de middelen van de investeringsfaciliteit. Deze kunnen worden gebruikt voor het verstrekken van diverse vormen van risicokapitaal en van normale leningen. Verder stelt het artikel voorwaarden aan het gebruik van de middelen voor de diverse vormen van risicokapitaal en bepaalt het wanneer de verschillende leningen zullen worden terugbetaald en tegen welke rente. Tevens worden de voorwaarden voor het verlengen van leningen genoemd en wordt het gebruik van rentesubsidies gespecificeerd. Nederland is teleurgesteld dat het onvoldoende medestanders had om rentesubsidies geheel af te schaffen. In overeenstemming met het beleid vis-à-vis de Nederlandse FMO had Nederland gewild dat de investeringsfaciliteit volledig marktconform zou functioneren. In een situatie waarin de EIB wél rentesubsidies kan bieden en de FMO niet, is er sprake van oneerlijke concurrentie. Toen bleek dat er onvoldoende steun was voor het afschaffen van de rentesubsidies heeft Nederland daarom getracht het verlenen van rentesubsidies zoveel mogelijk aan voorwaarden te binden. Ten eerste is precies omschreven voor welk type projecten rentesubsidies mogen worden ingezet (zevende lid). Ten tweede is een maximum bedrag bepaald dat voor rentesubsidies mag worden ingezet (achtste lid). Ten slotte zal worden getracht in een intern reglement de bepaling op te nemen dat rentesubsidies niet tot oneerlijke concurrentie mogen leiden.

Artikel 3 betreft de activiteiten van de investeringsfaciliteit. De faciliteit zal in alle sectoren opereren en zal investeringen door publieke lichamen ondersteunen, ook indien deze (indirect) ten goede komen aan de particuliere sector. De faciliteit dient zichzelf financieel in stand te houden en zo veel mogelijk marktconform te opereren. Een doel is ook om investeringen door anderen aan te moedigen. Nog beschikbare middelen zullen bij afloop van het Financieel Protocol worden meegenomen naar het volgende Protocol.

Artikel 4 betreft leningen van de EIB uit haar eigen middelen. Deze zijn bedoeld om de economische en industriële ontwikkeling van de ACS-landen te stimuleren. Er zal nauw worden samengewerkt met nationale en regionale ontwikkelingsbanken en andere financiële instellingen; tevens is het mogelijk de uitvoeringsprocedures aan te passen aan de specifieke projecten en programma's. Het tweede lid geeft de voorwaarden voor de leningen weer (o.a. de rentestand, rentesubsidie, terugbetaling). Het derde lid stelt dat voor bepaalde leningen aan de publieke sector garanties van de staat in kwestie kunnen worden verlangd.

In de artikelen 5 en 6 wordt de procedure met betrekking tot wisselkoersrisico's uiteen gezet en bepaald dat financieringsoperaties onder de Overeenkomst vrij zullen zijn van nationale of lokale belastingen, heffingen e.d.

2 Bijzondere activiteiten

Artikel 7 bepaalt dat de giften voor structurele ontwikkeling kunnen worden gebruikt voor de huisvesting van mensen met lage inkomens, microfinanciering ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf (MKB) en

het vergroten van de deelname van de particuliere sector aan sociale en economische ontwikkeling.

3 Financiering voor korte termijn-schommelingen in exportopbrengsten

Dit hoofdstuk bevat de voorwaarden waaronder steun gegeven kan worden aan landen die getroffen worden door korte termijn-fluctuaties uit exportinkomsten. Het moet in samenhang worden gezien met artikel 76 van de Partnerschapsovereenkomst. Ten opzichte van de oude instrumenten Stabex en Sysmin is het stelsel vereenvoudigd en zijn de voorwaarden waaraan een land moet voldoen om in aanmerking te komen voor dit type financiering aangescherpt.

Artikel 8 stelt de noodzaak van de beschikbaarheid van middelen voor dit doel vast. Tevens wordt bepaald dat extra financiering uit de landenallokatie voor structurele ontwikkeling moet komen. Met andere woorden, er is geen separate enveloppe meer voor de financiering voor korte termijn schommelingen in exportopbrengsten en de extra middelen voor dit doel moeten worden verkregen door her-allokatie binnen de landenenveloppe.

In artikel 9 zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor financiering gespecificeerd. Er moet sprake zijn van een daling van 10% van de totale exportinkomsten of 10 procent van het totaal van de exportopbrengsten uit de landbouw- of mijnbouwsector voor landen die daar sterk van afhankelijk zijn, én er moet sprake zijn van een 10% verslechtering van het begrotingstekort. Er wordt dus niet langer mee gekeken naar een specifiek exportprodukt. Een land kan maximaal vier jaar voor extra steun in aanmerking komen.

Artikel 11 bepaalt dat het hervormde stelsel na maximaal twee jaar zal worden geëvalueerd. Deze bepaling is opgenomen op verzoek van de ACS-landen, die de oude instrumenten Stabex en Sysmin maar met moeite los konden laten en alles hebben trachten te doen om de criteria voor het nieuwe systeem zo veel mogelijk op te rekken. Voor de EU was de afschaffing van de automatisen waarmee het oude systeem gepaard ging, van fundamenteel belang. Liever had de EU iedere referentie aan de landbouw- en mijnbouwsector achterwege gelaten. Dat bleek in dit stadium nog niet haalbaar.

4 Overige bepalingen

Artikel 12 betreft courante betalingen en kapitaalstromen. Hieraan zullen geen beperkingen worden opgelegd. Een tijdelijke en beperkte uitzondering wordt gemaakt voor die gevallen waarin een land in serieuze betalingsbalansproblemen is geraakt.

Artikel 13 bepaalt dat de staten partij bij de Overeenkomst wat betreft de vestiging en levering van diensten, elkaars burgers en bedrijven zullen behandelen op non-discriminatoire basis. Mocht een dergelijke behandeling door een partij niet kunnen worden gegarandeerd, dan zijn de overige partijen niet aan deze bepaling gehouden.

5 Investeringsbeschermingsovereenkomsten

Artikel 15 bepaalt dat elke partij bij de Overeenkomst de onderhandeling van een investeringsbeschermingsovereenkomst kan aanvragen. Tevens bepaalt het de voorwaarden waaraan een dergelijk verdrag moet voldoen en de zaken die in ieder geval behandeld moeten worden. Bijzondere aandacht wordt besteed aan het MKB. Lang is onderhandeld over de

mogelijkheid van een specifiek garantiesysteem voor EU-investeringen in ACS-landen. De EU-lidstaten beschouwden een dergelijk systeem als overbodig, gezien het feit dat er reeds zowel nationale als mondiale (MIGA) systemen bestaan. De ACS-landen wilden echter toch de mogelijkheid van het opzetten van een investeringsgarantiesysteem in het kader van de partnerschapsovereenkomst openlaten, vandaar dat is afgesproken dat een en ander bestudeerd zal worden.

Er zijn twee instituten die ondersteuning bieden bij het opbouwen van institutionele capaciteit op het gebied van landbouw- en plattelandsontwikkeling en het particuliere bedrijfsleven in ACS-landen.

Het Centrum voor Industriële Ontwikkeling (*Centre de Développement Industriel*) is omgedoopt tot Centrum voor Ontwikkeling van het Bedrijfsleven (*Centre de Développement des Entreprises*, CDE). Het centrum is gevestigd in Brussel. Tijdens de onderhandelingen is langdurig gesproken over de effectiviteit van het centrum. De wens de rol van het centrum te versterken heeft er toe geleid dat het mandaat is aangepast. In de toekomst zullen de activiteiten van het Centrum meer gericht zijn op verbetering van het ondernemingsklimaat in ACS-landen dan op directe financiële ondersteuning van het MKB in die landen. In haar nieuwe rol zal het CDE een actievere rol moeten spelen bij de implementatie van strategieën ter ontwikkeling van de particuliere sector. Het voor het CDE beschikbare bedrag in EOF IX (90 miljoen euro) is substantieel verhoogd ten opzicht van EOF VIII (73 miljoen euro).

Het Technisch Centrum voor Landbouwsamenwerking en Plattelandsontwikkeling (*Centre Technique de coopération Agricole et rurale*, CTA) heeft zijn hoofdzetel in Wageningen. Het belangrijkste doel van het CTA is het versterken van de beleids- en institutionele capaciteit ten behoeve van landbouw- en plattelandsontwikkeling in ACS-landen. Hierbinnen krijgt capaciteitsontwikkeling op het gebied van informatie- en communicatie-technologie en ontwikkeling van boerenorganisaties een belangrijke rol.

De 37 artikelen van bijlage 4 zien op de uitvoeringsmaatregelen en beheersprocedures van de ontwikkelingssamenwerking. Een groot deel van de artikelen is onveranderd gebleven ten opzichte van de Vierde Lomé Conventie. In het onderstaande wordt ingegaan op de vernieuwende aspecten in deze bijlage.

Belangrijkste vernieuwing is dat het automatisme dat de ACS-landen altijd recht houden op het geïndiceerde bedrag is afgeschaft. Hiermee komt een einde aan de cultuur waarin het ontvangende land meent recht te hebben op het indicatieve hulpbedrag (zie artikel 3). In plaats daarvan komt een systeem gebaseerd op behoeften en prestaties. De behoeften worden bepaald aan de hand van het inkomen per capita, de bevolkingsomvang, sociale indicatoren, schuldenniveau en exportcijfers. De MOLs wordt een bijzondere behandeling toegezegd, de belangen van de niet aan zee grenzende landen en eilandstaten zullen in het bijzonder in de gaten worden gehouden, en ook de post-conflict staten krijgen extra aandacht. De prestaties zullen worden beoordeeld aan de hand van onder meer de volgende parameters: voortgang bij de implementatie van institutionele hervormingen, implementatie van bestaande programma's, armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en macro-economisch en sectoraal beleid.

Een belangrijke rol is toebedacht aan de landenstrategiedocumenten (artikel 2). Deze documenten dienen het kader te vormen waarbinnen de prestaties van een ACS-land worden beoordeeld, en zijn dus van groot belang. Het strategiedocument wordt opgesteld door het ACS-land, tezamen met de EU nadat zoveel mogelijk actoren in het ontwikkelingsproces zijn geconsulteerd. Op basis daarvan wordt een indicatief programma opgesteld (artikel 4). Teneinde toe te zien op de kwaliteit en effectiviteit van de hulpinspanningen is voorzien in meerdere evaluaties. Zo zal jaarlijks door de ACS-staat en de delegatie van de Commissie ter plaatse een operationele evaluatie van het indicatieve programma worden uitgevoerd (artikel 5). Halverwege de implementatie van het financiële protocol zullen bovendien het strategiedocument en het indicatieve programma worden herzien. Naar aanleiding van deze tussentijdse herziening kan de EG, in het licht van de behoeften en prestaties van het ACS-land, besluiten de allokatie van de geïndiceerde middelen aan te passen. Ook voor de regionale programmering zullen (regionale) strategiedocumenten en (regionale) indicatieve programma's worden opgesteld (artikelen 8 en 10). Artikel 9 bepaalt dat de middelen voor regionale samenwerking eveneens worden verdeeld op basis van behoeften en prestatie.

De regels voor aanbestedingen van uit het EOF gefinancierde contracten zijn ten opzichte van de voorgaande Lomé Conventie aangepast (artikel 23). De regels zijn in conformiteit gebracht met de «Handleiding aanbesteding van diensten, leveringen en werken in het kader van de samenwerking tussen de Gemeenschap en derde landen» (doc. 10 351/99 EG van 17 november 1999). Belangrijk is het tweede lid van artikel 23 waarin voor diensten, leveringen en werken de grensbedragen zijn vastgelegd op grond waarvan de wijze van aanbesteding moet worden bepaald.

Ten slotte is belangrijk dat in de artikelen 32 en 33 het belang van onafhankelijke evaluaties ten behoeve van kwaliteitsverbetering wordt onderkend.

Handelsregime van toepassing gedurende de voorbereidingsperiode waarnaar wordt verwezen in artikel 37 (1)

In bijlage 5 zijn de handelsbepalingen die zullen gedurende de voorbereidingsperiode (vanaf 1 maart 2000 tot 31 december 2007) en waarnaar wordt verwezen in artikel 37 van de Overeenkomst, opgenomen. Zij zijn vrijwel identiek aan de artikelen 167 t/m 181 in de gewijzigde vierde Lomé Conventie. Slechts op een plaats is er een inhoudelijke wijziging van belang: de handelsbepalingen bevatten niet langer een non-discriminatiebepaling (vergelijk artikel 5 van bijlage 5 met het oude artikel 174).

Kern van de handelsbepalingen gedurende de voorbereidingsperiode is vervat in artikel 1, tweede lid, onderdeel c van de bijlage. In artikel 1 is vastgelegd dat producten van oorsprong uit de ACS-landen rechtenvrij ingevoerd mogen worden in de Gemeenschap. De uitzondering daarop is vastgelegd in artikel 2(a), waarin wordt gesteld dat de Gemeenschap de ACS-landen voor producten die vallen onder een gemeenschappelijke marktordening of andere specifieke regelingen, een meer preferentiële behandeling zal geven dan andere derde landen. Hoe de preferentiële behandeling van landbouwproducten er precies uitziet, is per produkt geregeld in (gezamenlijke) verklaring XXII. De inhoud van verklaring XXII wijkt niet af van bijlage XL uit Lomé IV bis, behalve wat betreft bananen. In de oude bijlage XL werden bananen niet genoemd; de regeling van de invoer van ACS-bananen was slechts vervat in de gemeenschappelijke marktordening. In de nieuwe verklaring XXII staat: «De invoerregeling van de Gemeenschap voor bananen wordt thans herzien. De partijen garanderen een passende preferentiële toegang voor ACS-bananen in het kader van de toekomstige regeling van de Gemeenschap voor bananen.» Met andere woorden, wanneer er een nieuwe gemeenschappelijk marktordening bananen tot stand komt, zal de tariefpreferentie voor de ACS-landen die daarvan deel uitmaakt, gebaseerd zijn op verklaring XXII.

Ten overvloede merkt de regering met betrekking tot de handelsbepalingen nog het volgende op.

De Nederlandse regering zet zich in voor vergrote markttoegang voor (landbouw)producten uit de ontwikkelingslanden. Ruimere markttoegang is ook in het belang van Nederland zelf.

Het Europese handelsbeleid is traditioneel gebaseerd op een relatief hoge marktbescherming in combinatie met preferenties voor ontwikkelingslanden.

Met acht hoog ontwikkelde landen onderhoudt de EU geen preferentiële handelsbetrekkingen. De andere landen biedt de EU op enigerlei wijze preferentiële handelsvoorwaarden. De belangrijkste preferentiële regimes voor ontwikkelingslanden zijn die in het kader van het EU-ACS-Partnerschapsakkoord verdrag van Cotonou en het Algemeen Preferentieel Stelsel.

Een verdere, wereldwijde verlaging van tarieven voor landbouwproducten biedt ontwikkelingslanden nieuwe ontwikkelingsperspectieven. Mede om die reden is Nederland traditioneel voorstander van multilaterale handelsliberalisatie. De voordelen van multilaterale tariefsverlaging zijn op korte termijn het gunstigst voor die landen die nu reeds een op export van landbouwproducten georiënteerde economie hebben. Voor de traditioneel grote groep van netto voedselimporteurs hangen de voordelen af van de mate waarin zij in staat zijn gebruik te maken van de vergrote exportkansen.

Een aparte groep landen die speciale aandacht vereist is de groep van minst ontwikkelde landen (MOL's). Voor de MOL's streeft Nederland naar volledig vrije markttoegang. Dat biedt hen de beste uitgangspositie om optimaal te profiteren van hun comparatieve productievoordelen. De EU geeft vanaf 5 maart 2001 aan dit streven een ruimhartige invulling door

voor alle producten, met uitzondering van wapens en munitie, volledig vrije markttoegang aan MOL's te gunnen (met een overgangperiode voor bananen, rijst en suiker).

Generieke verlaging van tarieven leidt wel tot een uitholling van preferentiële handelsregimes voor (groepen van) ontwikkelingslanden. Dat is echter naar de mening van de Nederlandse regering geen reden om niet in te zetten op verdere multilaterale handelsliberalisatie in de geest van de WTO-overeenkomsten. Uiteraard zal de EU de door haar reeds aangegane verplichtingen op het gebied van preferentiële markttoegang nakomen. Voor de armste landen zullen preferentiële regelingen vooralsnog een belangrijke factor vormen voor hun agrarische export.

Als gevolg van Agenda 2000 zal het belang van prijssteun in de EU verder afnemen en het belang van niet of slechts gedeeltelijk aan productie gekoppelde steun toenemen. Daarmee wordt de overheidssteun aan de landbouw minder marktverstoring. Dit is een gunstige ontwikkeling voor ontwikkelingslanden. Ontkoppelen van inkomenssteun betekent immers dat overproductie afneemt en minder producten met subsidies op de wereldmarkt afgezet hoeven te worden. Nederland meent dat de EU zich zou moeten concentreren op volledig van productie ontkoppelde inkomenssteun als minst handelsverstoring instrument, zodat dit effect maximaal zal zijn. Ofschoon multilaterale handelsliberalisatie voor bepaalde groepen ontwikkelingslanden opgevat kan worden als een bedreiging van de preferentiële positie is het onze overtuiging dat aanvullende hervorming van het GLB in al zijn aspecten per saldo een gunstig effect heeft op de uitgangspositie van de ontwikkelingslanden op de wereldmarkt voor landbouwproducten. Uiteraard moet daar waar nodig en mogelijk assistentie worden verleend, zodat ontwikkelingslanden de kansen die verdere liberalisatie biedt kunnen benutten.

Vanzelfsprekend spelen ook de belangen van de Nederlandse land- en tuinbouwsector een belangrijke rol in de uitwerking van de noodzakelijke hervormingen van het GLB. In het algemeen geldt echter dat liberalisering in het lange termijn belang van de Nederlandse landbouw is. Indien noodzakelijk zullen deelsectoren niettemin voldoende tijd gegund moeten worden om zich aan te passen aan nieuwe marktomstandigheden. Hoe dan ook zal in de uitwerking van de hervormingen van het GLB het belang van de noodzakelijke, verdere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie een belangrijke rol spelen.

Bij bijlage 5 behoort weer een aantal protocollen.

Het nieuwe oorsprongprotocol (protocol 1) bouwt voort op de bestaande bepalingen. De tekst is in overeenstemming gebracht met de bepalingen die reeds in andere handelsakkoorden met derde landen gelden. Er zijn feitelijk een tweetal nieuwe vernieuwingen.

De eerste betreft de mogelijkheid van diagonale oorsprongscumulatie met Zuid-Afrika. Theoretisch wordt deze mogelijkheid nu reeds geboden, doch er moet aan zoveel voorwaarden zijn voldaan, dat het praktische gebruik er van vrijwel is uitgesloten. Nederland was echter de enige lidstaat binnen de EU die pleitte voor een betere (soepeler) regeling. Deze cumulatie is ook eerst mogelijk indien aan Zuid-Afrika dat op basis van de Overeenkomst met Zuid-Afrika voor de betreffende producten concessies zijn verleend. De tweede voorwaarde is dat er een handelsakkoord met gelijklopende oorsprongsregels tussen het betreffende ACS-land en Zuid-Afrika moet bestaan. Dit is feitelijk alleen van toepassing op de landen van SACU (Southern African Customs Union). Deze landen hebben een iets verdergaande cumulatiefaciliteit met dien verstande dat volledige cumulatie geldt indien Zuid-Afrikaanse goederen in een SACU-lidstaat een verdere bewerking ondergaan.

De derde voorwaarde is dat de produkten die op basis van de cumulatie zijn verkregen tenminste een toegevoegde waarde van 50% in het betreffende ACS-land hebben bereikt.

De tweede vernieuwing is dat de bepalingen van artikel 32 lid 6 van het oorsprongsprotocol in overeenstemming zijn gebracht met die in andere protocollen.

Dit betekent dat in de toekomst indien een ACS-staat in gebreke blijft bij nacontrole van preferentiedocumenten, zonder inmenging van het EG-ACS douane-comité, importeurs met navorderingen van douanerechten kunnen worden geconfronteerd, omdat een antwoord van de bevoegde autoriteiten is uitgebleven. Gezien de zwakke administratieve structuur van veel ACS-landen komt een dergelijk feit nogal eens voor. Verwacht mag worden dat op grond van deze strenge voorwaarden van deze faciliteit geen gebruik kan worden gemaakt.

In de procedure voor het verlenen van afwijkingen (artikel 38) is de reactietermijn van 60 werkdagen op 75 werkdagen gebracht. In de praktijk is veelvuldig gebleken dat de Europese Commissie de korte deadline aangreep om negatief op verzoeken van ACS-landen te reageren. Een periode van drie weken extra geeft mogelijkheden tot een zorgvuldiger reactie. Na de voorbereidingsperiode zullen de oorsprongsregels moeten worden herzien in het licht van het eventueel tot stand komen van wederzijdse vrijhandelsakkoorden. Verwacht mag worden dat dit niet tot grote veranderingen aanleiding zal geven. In het kader van een speciaal beleid voor de MOLs zal ook moeten worden bekeken of aanpassing van de oorsprongsregels mogelijk is. De mogelijkheden hiertoe zijn beperkt.

De protocollen 3 en 4 betreffen de preferentiële behandeling van een beperkte groep ACS-landen voor de produkten suiker en rund- en kalfsvlees. Deze zijn ongewijzigd gebleven.

Protocol 5 is het «Tweede bananenprotocol». Het nieuwe bananenprotocol heeft tot doel om de ACS-landen te helpen de condities voor productie en verkoop/export van hun bananen te verbeteren zodat de bananenproducerende ACS-landen beter kunnen concurreren op de EU-markt. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van alle mogelijkheden die de overeenkomst daarvoor biedt, zoals technische en financiële assistentie. Er komt een permanente gezamenlijke groep om de situatie te monitoren en specifieke problemen onder de aandacht te brengen. Mochten de ACS-landen een gemeenschappelijke organisatie willen oprichten ter versterking van de positie van hun bananen, dan zal de Gemeenschap deze organisatie en de activiteiten die vallen onder regionale samenwerking steunen. Genoemde assistentie zal worden gefinancierd uit het EOF, en is dus additioneel aan de sinds 1998 bestaande steunregeling voor technische en financiële assistentie aan traditionele ACS-bananenleveranciers die ten laste komt van de EG-begroting (Verordening van de Raad (EG) No 856/99 d.d. 22 april 1999, Pb EG L108).

Het oude bananenprotocol, dat sedert 1975 van toepassing was, bevatte een verplichting voor de EU vis-à-vis twaalf bananenproducerende ACS-landen om de gunstige behandeling van hun bananen op de Gemeenschapsmarkt op minimaal hetzelfde niveau in stand te houden. Naar aanleiding van deze verplichting heeft de EU in 1993 bij de totstandkoming van de interne markt het nultarief ingevoerd voor ACS-bananen en een exclusief voor deze ACS-landen bedoeld invoervolume in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor bananen. De WTO heeft het exclusieve invoervolume echter veroordeeld als discriminerend. Hierdoor ontstond een dilemma voor de EU: enerzijds was zij gebonden aan het bananenprotocol ten behoeve van de ACS-landen, anderzijds was zij

gebonden aan de WTO-verdragen. Door het nieuwe bananenprotocol, waarin de hierboven genoemde minimumverplichting niet meer is opgenomen, is dit dilemma opgelost. De EU blijft echter bereid ACS-bananen een tariefpreferentie te geven, zoals zij dat voor zoveel andere producten ook doet. Om die reden worden de bananen genoemd in verklaring XXII (zie hierboven). Hoe hoog de tariefpreferentie precies zal zijn, zal worden bepaald in de nog uit te onderhandelen nieuwe gemeenschappelijke marktordening voor bananen.

C. Koninkrijkspositie

Evenals de eerdere ACS-EG Overeenkomsten zal het onderhavige verdrag voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden alleen voor Nederland gelden. De Nederlandse Antillen en Aruba behoren tot de Landen en Gebieden Overzee (LGO) die op grond van het vierde deel van het EG-Verdrag een bijzondere band met de Gemeenschap hebben. De regelingen die van toepassing zijn in het kader van deze associatie zijn bij Raadsbesluit nader uitgewerkt. Het laatste herzieningsbesluit dateert van 24 november 1997 (Pb EG L329). Het LGO-besluit is recentelijk (op 25 februari 2000) met een jaar verlengd tot en met 28 februari 2001 (Pb EG L 55).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen