

Vergaderjaar 2001–2002

27 672

Goedkeuring van de op 22 juni 2000 te Cotonou totstandgekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2001

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken naar aanleiding van het wetsvoorstel tot goedkeuring van bovengenoemd verdrag. De in het verslag gestelde vragen zijn hieronder beantwoord, zoveel mogelijk in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De opmerking van de PvdA-fractie dat de Europese Unie harder moet trekken aan het Europese ontwikkelingsbeleid wordt gesteund door de regering. De Commissie zal zich meer moeten inzetten om de uitvoering van het beleid, zoals verwoord in het Verdrag van Cotonou op effectieve en efficiënte wijze te laten verlopen. Juist de reorganisatie die de Commissie heeft ingezet, heeft ten doel zulks te realiseren. Het in dit kader opgezette, nieuwe Europese agentschap Europe Aid is verantwoordelijk voor de implementatie van het nieuwe beleid. De Commissie kampt echter met een capaciteitsprobleem, hetgeen de uitwerking van de reorganisatie bemoeilijkt. Zij is zich daarvan bewust en stelt momenteel alles in het werk om daar verandering in te brengen. De regering heeft weliswaar begrip voor de moeilijke situatie van de Commissie, maar is tevens van mening dat het tijd wordt om met resultaten te komen. Daar heeft de Nederlandse regering bij diverse gelegenheden, met name in het kader van de Ontwikkelingssamenwerkingsraad, op aangedrongen.

De PvdA-fractie vraagt meer duidelijkheid over wat er een jaar na ondertekening van de overeenkomst nu werkelijk staat te gebeuren. Momenteel wordt in diverse EU- en EU-ACS-fora gewerkt aan de concrete uitvoering van de vele nieuwe aspecten van het Verdrag van Cotonou. De EU-ACS ministeriële handelsbijeenkomst van oktober 2001 is hier het meest recente voorbeeld van.

Van de 20 miljoen Euro die de EU heeft vrijgemaakt voor onder meer «impact studies» over de gevolgen van vrijhandel tussen EU en

ACS-landen en -regio's, is intussen circa 1 miljoen Euro uitgegeven voor seminars, waarbij de ACS-landen worden voorbereid op de onderhandelingen die in 2002 dienen aan te vangen. Er is ook een bedrag van circa 1 miljoen Euro voorzien voor de financiering van studies waarvan de «terms of reference» door het ACS-secretariaat dienen te worden goedgekeurd. De vertragingen bij de besteding van de gelden zijn te wijten aan de reorganisatie van de Commissie en het onderzoek naar fraude bij het ACS-Secretariaat. Nederland betreurt die vertragingen en heeft bij de Commissie meermalen aangedrongen op snelle besteding van het beschikbare budget.

Ten behoeve van de voorbereiding van de ACS-landen en -regio's op de komende onderhandelingen over wederzijdse vrijhandel hebben de EU- en ACS-landen een gezamenlijk van een tijdpad voorzien actieplan opgesteld. Naast studies en seminars voorziet het plan tevens in regionale consultaties tussen de ACS-landen en -regio's, in capaciteitsopbouw, onderhandelingskwaliteiten en beleidsaanpassingen. Daar het in de bedoeling ligt binnen afzienbare tijd het bedrag van 20 miljoen Euro volledig te besteden conform de afspraken met de ACS-landen, is naar de mening van de regering de door de PvdA-fractie geopperde aanpassing van het tijdpad voor de gehele overeenkomst niet noodzakelijk.

Alvorens in te gaan op de vraag van de PvdA-fractie aangaande EU-programma's moge worden vermeld dat het Verdrag van Cotonou nog niet in werking is getreden. Dit wordt verwacht in de eerste helft van 2002, wanneer het benodigde aantal landen de overeenkomst heeft geratificeerd. Wel is de overeenkomst sinds 2 augustus 2000 voorlopig in werking getreden, met uitzondering van de bepalingen betreffende de vrijgave en benutting van de financiële middelen van het 9e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). De programmering van de middelen van het 9e EOF kan echter reeds voor de inwerkingtreding een aanvang nemen.

Naar aanleiding van de vraag van de PvdA-fractie welk type EU-programma voor welk land het beste is in het helpen van de allerarmsten merkt de regering het volgende op over de totstandkoming van de programma's. Krachtens Bijlage IV bij het Verdrag van Cotonou, getiteld «Procedures voor tenuitvoerlegging en beheer», worden ter invulling van het 9e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor elk ACS-land «Country Strategy Papers» (CSP's) opgesteld. Deze documenten geven het algemene kader aan voor vijf jaar ontwikkelingssamenwerking. Sleutelwoorden bij de CSP's zijn duurzame armoedevermindering, «ownership» en complementariteit. De CSP's worden voorbereid in nauwe samenwerking tussen de betrokken ACS-landen en de EU-delegaties ter plaatse, waarbij een breed scala van non gouvernementele actoren (o.a. civil society) dient te worden geconsulteerd. De CSP's worden vervolgens operationeel vertaald in Nationale Indicatieve Programma's (NIP's), waarin onder meer de door de EU te financieren programma's en een tijdpad voor implementatie en evaluatie worden vermeld. Het bij het Verdrag van Cotonou behorende, op 18 september 2000 te Brussel tussen de lidstaten gesloten Intern Akkoord (Trb. 2001, nr. 58) bepaalt voorts dat er gezorgd dient te worden voor samenhang tussen enerzijds de CSP's en NIP's en anderzijds de door de betrokken landen opgestelde «Poverty Reduction Strategy Papers». Over de CSP's en NIP's zal in het najaar van 2001 tussen de lidstaten en de Commissie een gedachtenwisseling in het EOF-Comité plaatsvinden. Vervolgens worden deze documenten door de Gemeenschap en de betrokken ACS-staten vastgesteld.

Aangaande de openstelling van de markt voor producten uit de ACS-landen kan worden opgemerkt dat de ACS-landen reeds handelspreferenties op de EU markt genieten, ook voor bananen en suiker. In het

nieuwe verdrag van Cotonou blijven deze preferenties gelden. De ACS-landen die behoren tot de categorie Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) kunnen daarnaast gaan profiteren van het zogenaamde Everything But Arms-initiatief (EBA). De EU verleent middels dit programma rechtenvrije onbeperkte markttoegang voor alle producten, behalve wapens. Vanwege de Agrarische belangen in de EU zelf, maar ook vanwege verplichtingen ten opzichte van de ACS-landen, zijn voor drie producten overgangperiodes bepaald, te weten bananen, rijst en suiker.

De minimumeisen ten aanzien van volksgezondheid, alsmede veterinaire- en fytosanitaire aspecten vormen voor derde landen vaak een lastig te nemen barrière. Door het bedrijfsleven worden daarnaast in toenemende mate verdergaande eisen gesteld, ook ten aanzien van het productieproces, waardoor het voor sommige landen nog lastiger is te voldoen aan de gestelde eisen. Een groot aantal ontwikkelingslanden is daarentegen prima in staat om aan deze eisen te voldoen, gezien de ontwikkeling van hun export. Wat betreft minimumeisen die door de EU of andere landen worden gesteld is het van belang toe te zien dat zulke eisen niet worden misbruikt voor protectionistische doeleinden. De WTO-Overeenkomst over Sanitaire- en Fytosanitaire Maatregelen (het SPS verdrag; Trb. 1995, nr. 130) vormt hierbij het toetsingskader. Binnen de EU zal Nederland alert zijn op toepassing van het SPS-verdrag, niet alleen vanwege het belang van de ontwikkelingslanden zelf, maar ook omdat de Nederlandse agrarische sector een groot en toenemend belang heeft bij de invoer van agrarische producten uit derde landen.

De regering deelt overigens niet de optimistische kijk van de PvdA-fractie dat uitsluitend door openstelling van de EU-markt alles goed komt met de economische ontwikkeling van de ACS-landen. Voor economische ontwikkeling is meer nodig dan alleen het openstellen van markten.

Naar aanleiding van de vrees dat de huidige verdragsregelingen voorbij gaan aan de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), kan worden opgemerkt dat het Verdrag van Cotonou op termijn voorziet in economische partnerschapsovereenkomsten met ACS-regio's. MOL's die deelnemen aan regionale economische initiatieven verliezen daarmee inderdaad het recht gebruik te maken van de handelspreferenties die speciaal voor de MOL's gecreëerd zijn (bijvoorbeeld door middel van het hierboven genoemde EBA-initiatief). De reden daarvoor is de vrees van de EU dat niet-MOL's via de MOL's gebruik zullen maken van de extra markttoegang in de vrijhandelszone. Nederland heeft dit vanaf het begin onderkend en daarom consistent gepleit voor liberalisering in multilateraal kader. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de bepaling dat landen die niet willen of kunnen deelnemen aan een Regional Economic Partnership Agreement (REPA), de keuze hebben om gebruik te maken van alternatieve samenwerkingsvormen op handelsgebied. Op korte termijn streeft Nederland ernaar om de mogelijkheden die het EBA-initiatief biedt voor de MOL's te benutten voor het bevorderen van Technische Assistentie (TA) en het monitoren van de effectiviteit ervan. Nederland blijft zich inzetten voor verbetering en uitbreiding van de vrije markttoegang in WTO-kader. Nederland zal bepleiten en erop toezien dat fondsen voor regionale ontwikkeling effectief worden aangewend om integratie te bewerkstelligen (infrastructuur, compensatie verlies douane-inkomsten, aanpassings- en herstructureringsbeleid).

De VVD-fractie vraagt welke consequenties de regering heeft verbonden aan het resultaat van de onderhandelingen over het Verdrag van Cotonou. Hierover kan het volgende worden vermeld. Tijdens de besprekingen over de EU-onderhandelingsrichtsnoeren had Nederland onder andere ernstige

bezwaren tegen de voorstellen inzake de beoogde handelssamenwerking en pleitte het voor volledig vrije markttoegang voor alle producten uit de MOL's met ingang van 2000. Daar tijdens de Algemene Raad van 29 juni 1998 over het onderhandelingsmandaat niet aan de Nederlandse wensen werd tegemoetgekomen, heeft Nederland zich als enige lidstaat van stemming onthouden. Nu het Verdrag van Cotonou echter voorlopig in werking is getreden, blijft Nederland de implementatie ervan kritisch volgen, met dien verstande dat Nederland zich uiteraard wel aan de overeenkomst gebonden acht.

De regering deelt niet de opvatting dat de voorziene overgangperiode van acht jaar te lang is. Reeds in 2002 starten de onderhandelingen over REPA's, die uiteindelijk in 2008 van start moeten gaan. In deze periode moet een inzicht verkregen worden dat zal ontstaan over de consequenties van de verschillende opties, die per land kunnen verschillen. Tegelijkertijd moet ook de noodzakelijke regionale economische integratie binnen de verschillende ACS-regio's tot stand komen om profijt te kunnen trekken van een Economic Partnership Agreement (EPA). Momenteel, met uitzondering van de Caribbean Community (CARICOM), is dit proces nog onvoldoende gevorderd. Nederland bepleit regionale economische integratie alvorens aan EPA's te beginnen. Behalve deze problemen, die tijd vragen om goed geadresseerd te worden, wordt de onderhandelingscapaciteit van de ACS-landen op economisch gebied ook in beslag genomen door andere belangrijke onderhandelingsfora, met name de WTO.

De regering deelt de zorg over de eenzijdige afhankelijkheid van ACS-landen van de EG-markt en meent daarom dat productprotocollen op den duur afgebouwd moeten worden. De regering verwacht dat andere factoren zoals liberalisering in multilateraal verband en de EU-landbouwhervormingen een belangrijke invloed zullen en moeten hebben op het voortbestaan van de protocollen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre de bepalingen in het Verdrag van Cotonou ten aanzien van het al dan niet in aanmerking komen voor een vrijhandelsverdrag met de EU, kan worden opgemerkt dat het beginsel van non-discriminatie, zoals dat is neergelegd in de op 15 april 1994 te Marrakesh totstandgekomen Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (Trb. 1995, nr. 130) geen absoluut beginsel is. Met name zijn afwijkingen van dit beginsel toegestaan middels de oprichting van douane-unies of vrijhandelszones.

2. Inhoud wetsvoorstel

Coherentie staat hoog op de Nederlandse agenda voor ontwikkelingssamenwerking. Nederland draagt dit ook uit in verschillende internationale fora. In de EU-ontwikkelingsraad is door Nederland het belang van coherentie meermaals onderstreept. Als gevolg daarvan is coherentie als terugkerend onderwerp op de agenda voor deze raad komen te staan. In het kader van de coherentie heeft Nederland tijdens de Ontwikkelingsraad van 10 november 2000 en die van 31 mei 2001 de Commissie opgeroepen de coherente benadering die zij bijvoorbeeld in de Mededeling «Visserij en Armoedebestrijding» aan de dag legt, ook in de praktijk te brengen. Een dergelijke benadering begint reeds met de agendering van deze Mededeling voor zowel de Ontwikkelingsraad als voor de Visserijraad. Op verzoek van Nederland heeft het Belgische voorzitterschap (De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking) toegezegd zich hiervoor te zullen inspannen. Daarnaast heeft Nederland tijdens de Ontwikkelingsraad van mei 2001 de Commissie opgeroepen haar eigen beleid in praktijk te

brengen en de lokale vissers in Mauritanië nauwer bij de onderhandelingen over het visserij-akkoord met de EU te betrekken.

Aangaande de opmerkingen en vragen van de PvdA-fractie inzake de politieke dialoog kan het volgende worden opgemerkt. Krachtens artikel 8 van het Verdrag van Cotonou hebben zowel de EU, de lidstaten als de ACS-landen het recht een politieke dialoog en gespreksonderwerpen hiervoor voor te stellen. Tot dusver is het de EU geweest die een politieke dialoog heeft geëntameerd en wel met Ivoorkust en Zimbabwe, hetgeen echter geschiedde met instemming van deze landen. Tijdens de politieke dialoog staat het elke partij vrij ongehinderd haar eigen inbreng te leveren, zonder door andere partijen te worden gedomineerd. Zowel de EU, Nederland als de overige lidstaten zijn daarbij bereid, vanuit het oogpunt van een werkelijk gelijkwaardige dialoog, onderwerpen die van ACS-zijde voor de politieke dialoog worden aangevoerd, op de agenda te zetten. Wat betreft het onderwerp illegale immigratie wordt in artikel 13, vijfde lid, bepaald dat dit onderwerp deel uitmaakt van de politieke dialoog. Maar het mede door de ACS-landen ondertekende artikel 13, vijfde lid, regelt al uitgebreid het betreffende onderwerp, zodat de politieke dialoog zich kan beperken tot de in het vijfde lid, onder a, genoemde middelen voor een preventiebeleid. Tot dusver is na de ondertekening van het Verdrag van Cotonou nog niet voorgesteld illegale immigratie op de agenda van de politieke dialoog te plaatsen.

In antwoord op de opmerkingen en vragen over de politieke dialoog van de kant van de D66-fractie kan in de eerste plaats worden gemeld dat, in overeenstemming met artikel 8 van het Verdrag van Cotonou, de onderwerpen goed beleid en goed bestuur hoog op de agenda zullen staan. Dat in artikel 8 onderwerpen als aids-preventie en onderwijs niet expliciet worden genoemd, betekent geenszins dat deze onderwerpen van ondergeschikt belang zouden zijn. Integendeel, zij vormen binnen de verhoudingen tussen de EU en de ACS belangrijke onderwerpen, hetgeen blijkt uit artikel 25 van de overeenkomst waarin voor deze onderwerpen speciale aandacht wordt geëist. Aan aids-preventie en onderwijs worden dan ook de nodige fondsen besteed. De betrokken onderwerpen kunnen overigens in de politieke dialoog wel degelijk ter sprake komen, omdat artikel 8 alle onderwerpen als gespreksonderwerpen toelaat. Indien daartoe aanleiding bestaat, zal de regering aids-preventie en onderwijs dan ook zeker als gespreksonderwerpen voorstellen. Nederland en de overige EU-lidstaten achten artikel 8 van groot belang voor de volledige implementatie van het Verdrag van Cotonou en hebben zich derhalve uitgesproken voor het voeren van een reguliere politieke dialoog met alle individuele ACS-partners over alle mogelijke onderwerpen van wederzijds belang. Voorafgaand aan de politieke dialoog worden geen voorwaarden verbonden aan de naleving van bereikte akkoorden, maar zulks kan uiteraard wel binnen de politieke dialoog ter sprake worden gebracht.

De PvdA-fractie constateert dat de ACS-landen de komende jaren al hun energie kwijt zullen zijn aan de onderhandelingen over de af te sluiten «Economic Partnership Agreements» en dat er daarom weinig capaciteit overblijft voor activiteiten op de terreinen van armoedebestrijding en «gender». De regering deelt die vrees. Er is dan ook meerdere malen gewezen op de noodzaak van samenwerking met andere donoren, ook buiten de EU, teneinde het ontvangende land zo min mogelijk te belasten. Aangaande de vraag op welke wijze de EU in het kader van de «Economic Partnership Agreements» de institutionele opbouw en de capaciteiten van de ACS-landen gaat ondersteunen, zij verwezen naar het in de inleiding opgenomen antwoord op de door de PvdA-fractie gestelde vraag over de door de EU in dit kader vrijgemaakte 20 miljoen Euro.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de PvdA-fractie over de «Country Strategy Papers» (CSP's) zij in eerste instantie verwezen naar de in de inleiding gegeven antwoorden op vragen van de PvdA-fractie terzake. Hieruit kan worden afgeleid dat de ACS-landen geen gevaar behoeven te lopen «overstemd» te worden door de EU.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de niet-statelijke actoren, de «civil society», bij de implementatie van het Verdrag van Cotonou en derhalve bij de onderhandelingen over CSP's en NIP's zij vermeld dat hieraan zowel aan ACS- als aan EU-zijde grote waarde wordt gehecht. Zulks is onder meer tot uiting gekomen tijdens een ACS-EU-conferentie over deze kwestie en het door de conferentie aangenomen actieplan. Voorts heeft het Belgische Voorzitterschap verklaard dat de betrokkenheid van de «civil society» bij de implementatie van het Verdrag van Cotonou een belangrijke plaats op zijn agenda zal innemen. De regering zal er bij de beoordeling van de CSP's en NIP's, voorafgaande aan de gedachtenwisseling binnen het EOF-Comité, nauwlettend op toezien dat in deze documenten de betrokkenheid van de «civil society» is gewaarborgd en daaraan voldoende fondsen worden toegekend.

In geval regeringen de rechten van niet-statelijke actoren niet erkennen, kunnen deze regeringen worden aangesproken op niet-naleving van het Verdrag van Cotonou. Zulks kan gebeuren in het kader van de in artikel 8 van het Verdrag van Cotonou geregelde politieke dialoog.

Aangaande de vraag van de PvdA-fractie of Nederland van plan is om extra hulp aan «civil society»-initiatieven te geven, zoals bijvoorbeeld aan het ACB «civil society»-forum, zij vermeld dat Nederland op de volgende manieren aan de opbouw van de «civil society» in ontwikkelingslanden bijdraagt: via particuliere kanalen, ambassades en het ministerie. In het geval van genoemd «civil society»-forum geldt dat dit initiatief rechtstreeks door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt ondersteund door middel van een langlopend project ten bedrage van 4 039 000 gulden (Euro 1 832 818), waarvan 1 458 000 gulden (Euro 661 612) in 2001.

Zoals al in de inleiding aangegeven, is de regering het eens met de PvdA-fractie dat de Commissie kampt met een gebrek aan capaciteit. Delegatie van bevoegdheden naar het veld, waarvoor de Commissie mensen aan het werven is, verloopt moeizaam. De verwachting is dat de voorgenomen delegatie de effectiviteit en de efficiëntie van de uitvoering van het in het Verdrag van Cotonou opgenomen beleid ten goede zal komen. De Commissie zal op de uitvoering van de gedelegeerde projecten toezien, terwijl de Raad hierbij sturend optreedt en een monitorfunctie heeft. Het Nederlandse Parlement zal over de uitvoering van het beleid via de reguliere kanalen worden geïnformeerd.

Momenteel worden ter uitvoering van het Verdrag van Cotonou de reeds hierboven genoemde Country Strategy Papers en Nationale Indicatieve Programma's opgesteld, die respectievelijk het algemene en het specifieke kader voor de toekomstige ontwikkelingssamenwerking onder het Verdrag van Cotonou vormen. Deze programma's komen tot stand in nauw overleg tussen de EU en de ontvangende landen (inclusief de «civil society»). In dit overleg kunnen de ontvangende landen dan ook specifiek de wens tot ondersteuning van de onafhankelijke publieke omroepen te kennen geven. Stimulering van de ontwikkeling van eigen onafhankelijke publieke omroepen past binnen de bepalingen van het Verdrag van Cotonou (artikel 27: samenwerking op het gebied van culturele ontwikkeling). Genoemde ontwikkeling is tevens in het belang van de «civil society», wier belangen een belangrijke plaats innemen in het Verdrag van

Cotonou. Vanwege deze voorzieningen kan de EU terzake de ACS-landen financiële ondersteuning geven.

Het is niet nodig om «het ontwikkelen van eigen onafhankelijke publieke omroepen» aan de WTO/GATS-rondes toe te voegen. Publieke diensten, waaronder de regering ook de publieke omroepen rekent, zijn binnen de GATS vrijgesteld van privatisering of deregulering en derhalve zijn regeringen vrij deze diensten te reguleren.

Op de vraag van de CDA-fractie welke ACS-landen volgens de regering in aanmerking komen voor een vrijhandelsverdrag met de EU zij vermeldt dat het Verdrag van Cotonou deze mogelijkheid aan alle ACS-landen biedt. Een aantal ACS-landen werkt reeds samen in regionale organisaties met overigens sterk uiteenlopende structuren. Ook de mate van succes is bij de samenwerking met bijvoorbeeld de Common Market for Eastern and Southern Africa en the Economic Community for West African States wisselend. Dergelijke regionale organisaties kunnen wellicht fungeren als opmaat voor op te richten vrijhandelszones. Of de verwachting gerechtvaardigd is dat deze landen door vrijhandelsverdragen hun welvaart zullen vergroten, zal in de praktijk moeten blijken. Zoals bekend is de regering veeleer voorstander van handelsliberalisatie op multilateraal niveau (GATT/WTO). Het Verdrag van Cotonou brengt vooral verbetering op het terrein van de markttoegang voor landbouwproducten.

Op de vraag op welke gronden de regering verwacht dat het Verdrag van Cotonou verbetering brengt in het verminderde absolute en relatieve voordeel voor de ACS-landen in hun handelsrelaties met de EU, kan de regering antwoorden dat studies naar de gevolgen van de voorgenomen vrijhandelsovereenkomsten uitwijzen dat op korte termijn het succes wisselend is. De positieve effecten moeten vooral op de lange termijn gaan optreden als gevolg van modernisering en dynamisering van de economie en het aantrekken van investeringsstromen. De waardevermindering van preferenties kan als gevolg van multilaterale tariefsverlaging slechts in beperkte mate worden tegengegaan. Nederland vindt het ook beter dat tijd en middelen worden aangewend om ACS-landen concurrerder te maken en minder afhankelijk te laten zijn van preferenties. In het Verdrag van Cotonou zijn fondsen beschikbaar die voor dit doel moeten worden ingezet. Nederland zal daar ook op toezien.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of zonder toestemming van de WTO eenzijdige tariefspreferenties in vrijhandelsverdragen kunnen worden omgezet, kan worden gesteld dat het juist de bedoeling is dat de beoogde vrijhandelsverdragen meer WTO-conform zullen zijn dan de eenzijdige preferenties uit de eerdere Lomé-overeenkomsten. Aan welke landen eenzijdige tariefpreferenties worden verleend niet op contractuele basis maar op die van het Algemeen Preferentieel Systeem- is geen zaak van de WTO, maar valt onder de eigen handelspolitieke bevoegdheden van de EG. Ten aanzien van de asymmetrie in de mate van marktopening tussen de ACS-landen enerzijds en de EU anderzijds, kan worden opgemerkt dat deze in beginsel slechts van tijdelijke aard is. De regering verwacht geen bijzondere moeilijkheden bij het verkrijgen van WTO-ontheffingen, omdat iedere vrijhandelszone rekening houdt met het onderscheidene ontwikkelingsniveau van de deelnemende economieën en dus op zijn eigen mérites moet worden bekeken.

Naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie inzake de decentralisatie van bevoegdheden op het terrein van de financiële samenwerking, kan worden opgemerkt dat hiermee wordt bedoeld de decentralisatie van bevoegdheden van Brussel naar het veld. Wanneer de EU-delegaties ter plaatse een grotere verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegheid

krijgen, zal dit Brussel ontlasten en vanwege de nauwere contacten met het veld de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de controle op de besteding van de gelden van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) slechts ten goede komen. Nederland hoopt dan ook dat deze decentralisatie zo snel mogelijk gerealiseerd zal worden.

De moeilijkheden om bestaande, soms slechts losse regionale, samenwerkingsvormen om te bouwen tot vrijhandelsovereenkomsten moeten niet worden onderschat. De door de leden van de D66-fractie terecht als een doorbraak aangemerkte aanvaarding door de ACS-landen van wederkerigheid van de vrijhandelsakkoorden draagt echter wel bij aan een grotere verenigbaarheid met de doelstellingen en de criteria van de WTO. Op de vraag of de ACS-landen zich snel kunnen aanpassen aan de «tucht van de markt», merkt de regering op dat de economieën van de ACS-landen tijd nodig zullen hebben om zich aan te passen aan de te verwachten concurrentie met goederen van Europese makelij.

Nederland blijft ijveren voor een gemeenschappelijke aanpak, die onderscheid maakt tussen MOL's en niet-MOL's. Dit is reeds zeer duidelijk tot uiting gekomen in de Nederlandse opstelling in de Brusselse besprekingen over het «Everything But Arms» (EBA)-voorstel, die uiteindelijk resulteerden in een volledig rechtenvrije markttoegangs aanbod van de EU voor de MOL's, inclusief de ACS-MOL's, ondanks dat de ACS-landen-niet-zijnde-MOL's zware tegendruk hadden uitgeoefend. In een eventuele nieuwe WTO-ronde zal de regering ook streven naar een verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden en de MOL's in het bijzonder.

Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie hoe de prestaties van de betrokken ACS-landen worden gemeten zij vermeld dat zulks is geregeld in Bijlage IV bij het Verdrag van Cotonou en in het op 18 september 2000 te Brussel totstandgekomen Intern Akkoord (Trb. 2001, nr. 58) dat de Kamer op korte termijn ter goedkeuring zal worden aangeboden. De Europese Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB) zorgen ervoor dat de kwaliteit en het effect van de financiële bijstand worden geëvalueerd door onafhankelijke beoordelaars. De Commissie voert jaarlijks een evaluatie uit van de hierboven genoemde Nationale Indicatieve Programma's, in samenwerking met de betrokken ACS-staten en in nauwe coördinatie met de lidstaten. Ook de EIB kan hierbij worden betrokken. Halverwege en aan het eind van de toepassingsperiode van het Financieel Protocol bij het Verdrag van Cotonou, te weten vijf jaar, wordt het evaluatieproces uitgebreid met een evaluatie en herziening van de Country Strategy Papers en de Nationale Indicatieve Programma's voor de volgende periode van vijf jaar. De evaluaties worden besproken in het EOF-Comité, het comité waarin de lidstaten zitting hebben en wiens taak het is toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de steun van de Gemeenschap.

Naar aanleiding van de vraag welke sectoren van ontwikkelingssamenwerking de regering bedoelt wanneer zij spreekt over prioritaire sectoren waarin de EU actief is en meerwaarde heeft, kan het volgende worden opgemerkt. Op de Ontwikkelingsraad van 10 november 2000 is een beleidsverklaring inzake het ontwikkelingsbeleid aangenomen. Armoedebestrijding vormt het hoofddoel van de Europese ontwikkelingssamenwerking en de Commissie richt haar hulp op een zestal beleidssectoren, te weten integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, regionale integratie, macro-economische steun met name in de sociale sectoren (onderwijs en gezondheidszorg), infrastructuur, plattelandsontwikkeling en voedselzekerheid en institutionele capaciteitsopbouw. Bij deze sectoren heeft de inbreng van de Commissie een duidelijke meerwaarde. De keuze van sectoren kan van land tot land verschillen, mede

gezien de voorkeur van het land zelf en de activiteiten van andere donoren in bepaalde sectoren.

Naar aanleiding van de vraag of er een verschil is tussen de eerste en de tweede categorie is, kan worden opgemerkt dat in de laatste categorie de EU-lidstaten en andere actoren actief zijn en deze derhalve een meerwaarde hebben. Zulks is in overeenstemming met het in het Verdrag van Cotonou neergelegde beginsel van de complementariteit tussen de activiteiten van de Gemeenschap en die van andere donoren.

Aangaande besluitvorming over de besteding van de financiële enveloppe per land zij verwezen naar de in de inleiding gegeven antwoorden op de vragen van de PvdA-fractie.

Het verdwijnen van de instrumenten Stabex en Sysmin uit het Verdrag van Cotonou lag inderdaad moeilijk bij de ACS-landen, daar voor deze instrumenten in het verleden veel geld beschikbaar was zonder dat er voorwaarden werden gesteld. In het Verdrag van Cotonou zijn dergelijke voorzieningen wederom opgenomen, maar nu voorzien van voorwaarden.

II ARTIKELEN

Artikelen 4 tot en met 7

Ten aanzien van de vraag van de CDA-fractie in hoeverre de regering het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) een geschikt orgaan acht om concrete inhoud te geven aan de gedachte non-statelijke actoren bij de uitvoering van het Verdrag van Cotonou te betrekken, dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat het EOF geen orgaan is, maar een fonds waaruit voor de ACS-landen bestemde programma's en projecten worden gefinancierd. Desalniettemin is de regering een warm voorstander van een zo breed mogelijke betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij de uitvoering van het Verdrag van Cotonou. Zoals hierboven al aangegeven wordt deze betrokkenheid reeds gerealiseerd bij de opstelling van de voornoemde Country Strategy Papers en Nationale Indicatieve Programma's, die ten grondslag liggen aan de besteding van de gelden uit het EOF.

Artikelen 8 tot en met 11

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de formulering van deze artikelen betekent dat, indien staten een gewapend conflict aangaan met een andere staat, er een rechtsgrond bestaat de samenwerking op te schorten, beantwoordt de regering als volgt. Inderdaad kan opschorting van de samenwerking plaatsvinden, en wel volgens de procedure van artikel 96 van het Verdrag van Cotonou, wanneer een der partijen een verplichting niet nakomt die voortvloeit uit de eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtstaat als bedoeld in artikel 9, tweede lid. Deze laatste bepaling stipuleert dat de eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtstaat eveneens ten grondslag moeten liggen aan het buitenlandse beleid van de partijen en dat zij essentiële elementen van het Verdrag van Cotonou zijn. Het aangaan van een gewapend conflict met een andere staat (die niet een Partij bij de Overeenkomst hoeft te zijn) kan in de opvatting van de regering worden begrepen onder het buitenlands beleid van een Partij. In de opvatting van de regering moet opschorting echter worden gezien als een uiterste middel. Juist in de politieke dialoog binnen het verband van het Partnerschap moeten de wegen worden gevonden voor de oplossing van dergelijke conflicten. Het streven van de Unie zal in

het algemeen overigens gericht zijn op vredesopbouw en conflict-preventie.

Artikel 13

Aangaande de vraag van de leden van de VVD-fractie vragen of Nederland alhier illegaal verblijvende onderdanen van ACS-landen benevens derdelanders en stateloze personen zonder meer kan terugzenden naar het land van herkomst of dat eerst nog een bilaterale overeenkomst met het betreffende land moet worden gesloten, zij geantwoord dat de regering niet verwacht dat met alle Partijen bij het Verdrag van Cotonou dergelijke overeenkomsten zullen moeten worden gesloten. In een aantal gevallen loopt de samenwerking op dit terrein zonder overnameovereenkomst goed. Voorts hangt het belang van zo'n overeenkomst af van de mogelijke toestroom van derdelanders en statelozen uit het desbetreffende land. Het Verdrag van Cotonou bevat, dit in antwoord op daartoe strekkende vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie, geen specifieke sancties voor de niet-naleving van de terug- of overnameverplichting.

Artikel 15

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie over de structuur van het Verdrag van Cotonou en wie aan wie verantwoording aflegt over het financiële beheer bij de uitvoering van het Verdrag diene het volgende. De Commissie is verantwoordelijk voor het financiële beheer en legt daarover verantwoording af aan de Raad van Ministers. De Europese Rekenkamer stelt elk jaar een jaarverslag over het beheer van de EOF-middelen op. Op basis van dit verslag verleent de Raad door middel van een Raadsbesluit de Commissie décharge voor het voorgaande jaar. Dit is dezelfde procedure als geldt voor het beheer van de EU-begroting, zij het dat het Europees Parlement hierbij geen rol speelt omdat het geen communautaire middelen betreft.

Op de vraag of de regering bereid is de Algemene Rekenkamer een onderzoek te laten doen naar de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het EOF, antwoordt de regering dat de Algemene Rekenkamer niet bevoegd is om onderzoek te doen naar het EOF, omdat voor het EOF geen ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Hiervoor is de Europese Rekenkamer bevoegd.

Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie hoe de regering zich de rapportage aan de Tweede Kamer over de uitvoering van het Verdrag van Cotonou en de besteding van het EOF voorstelt, kan worden opgemerkt dat deze informatie de Kamer via de reguliere kanalen, zoals de verslagen van de OS-Raad en de Memorie van Toelichting bij de begroting, zal toegaan.

Daar het toezicht op de uitvoering van de overeenkomst een Europese zaak is, is er in deze geen taak voor de IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) weggelegd. Overigens neemt de IOB wel deel aan de vergaderingen van de vijftien EU-evaluatiediensten. Hierbij kan informatie-uitwisseling plaatsvinden en kunnen projectvoorstellen worden gedaan.

Naar aanleiding van de vraag of de regering de versnippering over 71 landen doelmatig acht, antwoordt zij dat de regering moeite heeft met de term «versnippering». Belangrijker is of de aan de ACS-landen gegeven steun doelmatig is. Op de vraag of er per land overzichten bestaan van wat er wordt gedaan met de EOF-middelen, zij opgemerkt dat de met EOF-middelen gefinancierde programma's en projecten zijn opgenomen

in de Nationale Indicatieve Programma's. Of daarbij sprake is van sectorbeleid, zij opgemerkt dat sectorbeleid een van de uitgangspunten van het Verdrag van Cotonou is. De keuze van individuele projecten zal grotendeels bepaald worden door het voor het betreffende land overeengekomen sectorbeleid en de macro-economische begrotingssteun.

Op de vraag of het communautaire OS-beleid consistent en coherent is met het nationale OS-beleid, kan worden gesteld dat het Nederlandse OS-beleid naast de 17+4-benadering op enkele basisideeën is gestoeld (sectorale benadering, armoedebestrijding, resultaatgericht beleid enz.). Samen met enkele andere EU-lidstaten tracht de regering deze benadering ook tot communautair gedachtegoed te maken. De Commissie beweegt zich langzamerhand in de goede richting (ownership, resultbased-budgetting, swaps, intentie tot delegatie naar het veld). Hierbij is het streven gericht op consistentie en coherentie.

Inzake de vraag over de gevolgen van het Verdrag van Cotonou voor, en de samenhang ervan met het gemeenschappelijk landbouwbeleid, kan de regering melden dat de betreffende passage, welke naar aanleiding van de vraag van de Raad van State aan de toelichting op bijlage 5 in de Memorie van Toelichting is toegevoegd, is te vinden in de derde en vierde alinea van de Toelichting. Naar de mening van de regering biedt deze passage een passend antwoord op genoemde vraag van de Raad van State.

Artikel 17

De vraag van de VVD-fractie of in de haar ter beschikking staande tekst van het Verdrag van Cotonou in artikel 17, eerste lid, de eerste keer in plaats van «ACS» «Europese Unie» gelezen moet worden, is juist. In Tractatenblad 2001, nr. 57, is deze vergissing hersteld. Op de vraag waarom geen leden van de nationale EU-lidstaten worden uitgenodigd voor de Paritaire Parlementaire Vergadering (PPV), zij opgemerkt dat dit qua systematiek logisch aansluit op de bevoegdheid tot begrotingscontrole die ook bij het Europese Parlement ligt.

Wat betreft de vraag van de VVD-fractie naar de kosten van de bijeenkomsten van de Raad van Ministers en van de PPV moet worden geconstateerd dat deze kosten moeilijk zijn te bepalen. De bijeenkomsten komen namelijk niet als aparte post voor op de begroting van het Raadssecretariaat, maar de kosten ervan worden verdeeld over een aantal begrotingsartikelen, zoals posten voor reiskosten, verblijfkosten, maaltijden, vertaalkosten enz. Bovendien dragen ook de ACS-landen bij aan deze kosten. Overigens zij vermeld dat krachtens artikel 2, eerste lid (a, iv), de ACS-staten vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds vier miljoen Euro ontvangen ten behoeve van de uitgaven in verband met de Paritaire Parlementaire Vergadering.

Aangaande de vraag waarom de regering accepteert dat het OS-beleid van de EU nog steeds primair is gericht op de ACS-landen en daarmee op een groot aantal niet-MOL's in plaats van op de MOL's wereldwijd zij het volgende opgemerkt. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Cotonou gaf Nederland er blijk van voorstander te zijn van een grotere differentiatie tussen de behandeling van de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en de overige ACS-landen. Tevens heeft Nederland voorgesteld de nieuwe overeenkomst uit te breiden tot alle MOL's. De grotere differentiatie is inderdaad tot stand gebracht in die zin dat in artikel 85 van de overeenkomst aan de MOL's een speciale behandeling wordt toegekend «teneinde hen te helpen de ernstige economische en sociale moeilijkheden die hun ontwikkeling in de weg staan, te overwinnen, zodat zij hun

ontwikkelingstempo kunnen versnellen». Daarnaast zijn in een aantal artikelen van de overeenkomst speciale regelingen ten behoeve van de MOL's getroffen, zoals de verdieping van de preferenties voor deze landen.

Aangaande de vraag hoe de regering verantwoordt dat de zeven miljard gulden die deze Overeenkomst Nederland zal gaan kosten maar zeer ten dele ten goede komt aan de doelgroep van ons OS-beleid, zij in de eerste plaats vermeldt dat de Nederlandse bijdrage geen zeven miljard gulden bedraagt maar beduidend lager, te weten in totaal 1,587 miljard gulden. Met betrekking tot de constatering dat dit bedrag maar zeer ten dele ten goede komt aan de doelgroep van ons OS-beleid kan worden opgemerkt dat de EU voor andere doelgroepen van ons OS-beleid ook financiële voorzieningen heeft getroffen, namelijk voor landen in Azië en Latijns Amerika via het ALA-fonds. Wat betreft de mening van de Algemene Rekenkamer zij vermeldt dat deze op dit terrein niet bevoegd is en derhalve hierover geen oordeel geeft.

Op de vraag waarom de Nederlandse bijdrage aan het EOF 5,2 procent bedraagt en geen 4,5 procent – zoals de Nederlandse inzet was – en waarom de regering met het hogere percentage heeft ingestemd, zij vermeldt dat de regering er uiteindelijk mee heeft ingestemd, omdat tijdens de onderhandelingen bleek dat 4,5 procent niet haalbaar was. Het percentage van 5,2 is overigens gelijk is aan dat voor het 8e EOF.

Ten aanzien van de vraag of het 9e EOF niet erg ruim bemeten is met 13,8 miljard euro, gezien het overschot van negen miljard euro uit het vorige EOF en de toenemende participatie van de ACS-landen in de wereldeconomie, wil de regering het volgende opmerken. In de eerste plaats is het bedrag van 13,8 miljard euro relatief minder dan voor het 8e EOF was gereserveerd. Het feit dat tijdens de onderhandelingen voor het Verdrag van Cotonou er een overschot van negen miljard euro uit vorige EOF's bestond, heeft te maken met de late inwerkingtreding van het 8e EOF, namelijk in juli 1998. Daar de overgangsmaatregelen voor de voorlopige inwerkingtreding van het Verdrag van Cotonou van augustus 2000 bepalen dat het 9e EOF pas in werking zal treden bij de inwerkingtreding van het Verdrag (naar verwachting in de loop van 2002) zullen tot 2003 de goedgekeurde EOF-programma's en -projecten nog uit het bestaande overschot dienen te worden betaald. Het feit dat enkele ACS-landen hebben geprofiteerd van hun toenemende participatie in de wereldeconomie, betekent echter niet dat de behoeften van de ACS-landen in hun geheel minder zijn geworden. Men denke hierbij aan de extra hulp ten gunste van conflict- en post-conflict ACS-landen.

Aangaande de vraag over de inhoud en vormgeving van de nieuwe toewijzingsmethodiek op basis van behoeften en prestaties kan worden verwezen naar het in september 2000 door de Commissie opgestelde document, getiteld «The Financial allocation of the 9th EDF for ACP countries». Hierin zijn de behoeften, conform artikel 3 van Bijlage IV van het Verdrag, vastgesteld op basis van de volgende criteria: inkomen per hoofd van de bevolking, omvang van de bevolking, sociale indicatoren, hoeveelheid schuld, verliezen op exportinkomsten en afhankelijkheid van export. De criteria voor prestaties zijn als volgt geformuleerd: vooruitgang in de implementatie van institutionele hervormingen, prestaties in het gebruik van hulpbronnen, effectieve implementatie van lopende operaties, opheffing of terugdringing van armoede, duurzame ontwikkelingsmaatregelen en prestaties op het gebied van macro-economische- en sectorale politiek. Daar de, in bovengenoemd document eveneens opgenomen bedragen van de toewijzingen slechts een kwestie zijn geweest van eenmalige berekeningen, hoeft dit verder niet te leiden tot een grote bureaucratie.

Inzake de vraag hoe de beoogde implementatie van de voorziene decentralisatie van bevoegdheden eruit zal gaan zien, kan het volgende worden opgemerkt. De gebruikelijke door de Commissie uitgeoefende activiteiten en bevoegdheden zullen worden overgedragen aan het «veld», in dit geval de EU-delegaties in de ACS-landen. Hierbij zullen de delegaties versterkt worden qua personeel en uitrusting. De verwachting is dat door deze deconcentratie de doelmatigheid en de efficiency van de samenwerkingsrelatie tussen EG en de ACS-landen zal worden verbeterd. Dit kan bijdragen tot een oplossing van de onderuitputting van de respectieve EOF's. Daar deze deconcentratie slechts EU-instellingen betreft, zullen de operaties geen consequenties hebben voor de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de meest betrokken Nederlandse bewindslieden. Het Nederlandse Parlement zal over genoemde onderwerpen via de reguliere kanalen worden geïnformeerd.

Op de vraag wat de mening van de Algemene Rekenkamer hierover is, kan evenals hierboven worden gesteld dat deze op dit terrein niet bevoegd is en derhalve hierover geen oordeel geeft.

De vraag van de leden van de VVD-fractie hoe de looptijd van twintig jaar kan worden verantwoord, met name tegen de achtergrond van de WTO, en wat de consequenties zouden zijn van een eventuele eerdere beëindiging, beantwoordt de regering als volgt. Het is niet zo dat de overeenkomst gedurende twintig jaar ongewijzigd moet blijven. De overeenkomst kan op grond van artikel 95 elke vijf jaar worden herzien indien partijen daartoe aanleiding zien. Het is dus niet noodzakelijk over te gaan tot beëindiging indien bepalingen van de overeenkomst of de protocollen niet langer ongewijzigd zouden kunnen worden toegepast. Wat betreft economische en commerciële samenwerking merkt de regering bovendien op dat deze volgens artikel 34, vierde lid, in volledige overeenstemming met de WTO-bepalingen moet worden uitgevoerd. De artikelen 36 en 37 bevatten voorts bijzondere voorschriften voor de herziening van de economische samenwerking, met aangepaste tijdslimieten. Uiterlijk in 2008 treden nieuwe handelsregelingen in werking, die uiteraard ook weer in overeenstemming zullen moeten zijn met de WTO-regels.

De regering heeft met het EBA-voorstel (zie hiervoor) ervoor zorg gedragen dat de vrijwel volledige marktopening van de EU vanaf 2002 gaat gelden voor alle MOL's. Nederland staat op het standpunt dat alle MOL's dezelfde preferentiële behandeling behoren te krijgen ongeacht eventuele historische banden van de ACS-MOL's met de EU. Het principe van de meestbegunstigde natie (MFN) dat door de EU wordt gehanteerd, zou de EU beletten om een onderscheid aan te brengen tussen MOL's en overige landen. De zuidelijke EU-lidstaten verzetten zich echter tegen een snellere liberalisering. Indien het MFN-principe door de ACS-landen zou worden gehanteerd, kunnen de ACS-landen hun markten niet meer afschermen. Als gevolg hiervan verzetten de ACS-landen zich hiertegen.

Artikelen 36, 37 en 38

Op de vraag van de CDA-fractie over de formulering inzake de gevoelige sectoren kan worden geantwoord dat die sectoren bedoeld zijn welke in de ACS-landen aangepast zullen moeten worden vanwege concurrentiedruk uit de EU. Voor de bananensector is reeds een nieuwe, WTO-conforme, regeling van kracht die in de plaats komt van de oude ACS-bananen regeling.

Aangaande de vraag van de VVD-fractie waarom in artikel 37, negende lid, de woorden «vrijwel alle» toegevoegd zijn aan de producten uit de MOL's, merkt de regering het volgende op. Het EBA-voorstel (Everything But

Arms) maakt duidelijk een voorbehoud voor rijst, suiker en bananen, die uitgesloten worden van de strikte termijn van het basisvoorstel. Nederland heeft in de internationale fora zwaar ingezet om deze sectoren niet uit te sluiten. Desondanks bleek het huidige resultaat het uiterst haalbare.

ACS-landen die geen MOL's zijn hoeven niet noodzakelijkerwijs een vrij-handelsovereenkomst af te sluiten met de EU. De ACS-landen worden geheel vrij gelaten in het tot stand brengen van een Regional Economic Partnership Agreement (REPA) waarmee de EU vervolgens een vrij-handelsakkoord kan afsluiten. De EU moedigt de ACS-landen aan om door middel van regionale samenwerking de nationale economie te versterken. ACS-landen die ervoor kiezen om zich niet in een Regional Economic Partnership Agreement te verenigen zullen kunnen terugvallen op het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS), dat overigens in 2004 een gewijzigde en hier op toegesneden inhoud zal krijgen. Beide systemen richten zich zondermeer op WTO-conformiteit. De WTO staat discriminatie toe met betrekking tot preferentiële maatregelen voor MOL's en niet-MOL's. Uitzonderingsprotocollen zijn toegestaan indien er sprake is van verdere liberalisering en een snellere uitfasering dan voorheen. Op dit moment worden met de WTO onderhandelingen gevoerd over de benodigde ontheffing.

Artikelen 39 en 40

De spanning tussen de uitzonderingspositie van de ACS-landen als gevolg van het Verdrag van Cotonou enerzijds en de beginselen van de WTO anderzijds is voor een groot gedeelte weggehaald door het opheffen van de anti-discriminatiebepaling en de aanneming van het EBA-voorstel. WTO-uitzonderingen zijn namelijk toegestaan indien er sprake is van een asymmetrie ten faveure van het minder ontwikkelde land of groep landen.

Artikelen 44, 45 en 46

Op de vraag van de CDA-fractie of de erkenning van het belang van de WTO-overeenkomst inzake handelsaspecten van intellectuele eigendom inhoudt dat de interpretatie van de definitie daarvan in het Verdrag van Cotonou even breed is als die in het desbetreffende WTO-verdrag kan de regering antwoorden dat «Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights» (TRIPS) en de daarmee overeenkomende standaarden en normen in het Verdrag van Cotonou gebruikt worden ter illustratie van hetgeen waaraan partijen hechten om zo op termijn te komen tot verdere bescherming van de intellectuele eigendom. De tekst van het artikel voorziet niet in een rechtens afdwingbare bepaling.

Artikel 58

Naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie waarom is geaccepteerd dat ontwikkelingssamenwerking via NGO's de instemming moet hebben van de ACS-landen het volgende. Tijdens de onderhandelingen hebben de ACS-landen bedongen dat zij als Partij bij het Verdrag van Cotonou in eerste instantie de zeggenschap zouden hebben over de verdeling van de door de EU verleende geldmiddelen, dus ook over toewijzing van geldmiddelen aan NGO's. Zulks is door de EU en de lidstaten geaccepteerd. In de praktijk zijn de uitvoeringsmodaliteiten echter minder stringent. Zo bepalen de richtlijnen voor de programmering van de Country Strategy Papers en de Nationale Indicatieve Programma's dat de keuze en de toewijzing van gelden aan niet-statelijke actoren tot stand komen in overleg tussen de nationale aanvrager van het betreffende ACS-land en de EU-delegatie ter plaatse. In de richtlijnen is tevens bepaald dat aan de

niet-statelijke actoren tot een bedrag van 15 procent van de aan het betreffende land toegewezen gelden kan worden uitgekeerd.

Artikel 65

Naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie in hoeverre in het Verdrag de mogelijkheid wordt gecreëerd om de Nederlandse financiële inbreng onderhevig te maken aan het «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording»-proces (VBTB), kan de regering antwoorden dat in geval van medefinanciering van specifieke programma's Nederland in het kader van de Overeenkomst voorwaarden zal stellen op het gebied van VBTB. Voor de verantwoording over het financiële beheer bij de uitvoering van de Overeenkomst wordt verwezen naar het gestelde onder artikel 15.

Artikel 68

Naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie wat wordt verstaan onder een extra bijdrage voor de lange termijn inzake tegenvallende exportontvangsten, bepaalt het Verdrag van Cotonou dat binnen het budget voor steun voor de lange termijnontwikkeling een stelsel voor aanvullende steun wordt opgezet teneinde de negatieve effecten van eventuele instabiliteit van de exportopbrengsten te reduceren. In de antwoorden op de over artikel 17 gestelde vragen wordt verwezen naar het door de Commissie opgestelde document «The Financial allocation of the 9th EDF for ACP countries». In dit document is per ACS-land ook een budget opgenomen (de B-enveloppe) voor onvoorziene behoeften, waaronder steun voor de negatieve effecten van instabiliteit van de exportopbrengsten. De term lange termijn slaat dus niet op de besteding van het budget voor onvoorziene behoeften, maar op het kader waarin zulks plaatsvindt, namelijk de uiteindelijk beoogde lange termijn ontwikkeling.

Artikel 77

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie over investeringsgaranties kan de regering het volgende antwoorden. Investeringsgaranties zijn niet noodzakelijkerwijze een taak voor de Europese Unie. Dat de Europese Unie toch investeringsgaranties zal aanbieden in het kader van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS), vloeit voort uit de wens van de EU- en ACS-landen om uitdrukkelijker aandacht te besteden aan het bevorderen van de particuliere sector. Daarvoor is ook een verbetering van het investeringsklimaat wenselijk. De Lidstaten van de Europese Unie hopen hieraan bij te dragen door het instellen van de investeringsfaciliteit, waarvan investeringsgaranties deel uitmaken.

Het is in eerste aanleg de Europese Investeringsbank (EIB) die dient te beoordelen of het zinvol is om voor een bepaald project een garantie vanuit de investeringsfaciliteit te verstrekken. De EIB is daarbij echter gehouden om de richtlijnen en beleidsstrategieën in acht te nemen die zijn goedgekeurd door het in te stellen «Investment Facility Committee» waarin de EU-lidstaten elk vertegenwoordigd zullen zijn en stemrecht hebben (Nederland zal hierin naar verwachting een stemaandeel hebben van 5,4 procent). Aan dit comité dient verslag te worden uitgebracht en dit comité kan de EIB ter verantwoording roepen. De algemene toetsingscriteria zijn de algemene doeleinden van de Investeringsfaciliteit zoals die zijn omschreven in Artikel 1 van het verdrag van Cotonou; deze doeleinden zullen nog nader worden gedetailleerd in de Richtlijnen voor de Investeringsfaciliteit, maar deze zijn nog niet opgesteld. Deze Richtlijnen zullen aan bovengenoemd comité ter goedkeuring worden voorgelegd. Nederland heeft met enige andere lidstaten al de wens kenbaar gemaakt dat deze Richtlijnen gedetailleerd zullen zijn.

Aan bovengenoemd «Investment Facility Committee» zullen verslagen worden uitgebracht. De vertegenwoordigers van de lidstaten in dit comité leggen deze verslagen en hun oordeel daarover aan hun regeringen voor. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Financiën zullen aan de Tweede Kamer informatie verstrekken over deze rapportage en toetsing. Daarbij zullen zij tevens verantwoording afleggen over de Nederlandse opstelling terzake.

De Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) biedt garanties voor niet-commerciële risico's die worden gelopen op investeringen in ontwikkelingslanden en biedt tevens technische steun aan regeringen van ontwikkelingslanden bij het aantrekken van buitenlandse investeringen. Het is mogelijk dat investeerders die in het kader van het Verdrag van Cotonou om investeringsgarantie vragen, dit ook bij MIGA zouden kunnen krijgen. Van belang is echter dat de investeringsgaranties die in het kader van het Verdrag verstrekt zullen worden niet op zichzelf staan, maar deel uitmaken van een totaalpakket aan financieringsmiddelen, zoals het verstrekken van risicodragend kapitaal voor lokale en buitenlandse investeringen en leningen uit de middelen van de EIB. Verder biedt artikel 77 de mogelijkheid indirecte steun te geven (via onder meer institutionele steun en garantiefondsen) om de commerciële risico's voor investeerders te reduceren. De leden van de Europese Unie zijn zich bewust van het risico van onnodige doublure van al bestaande faciliteiten. Daarom bepaalt het vierde lid van artikel 77 dat investeringsgaranties geboden moeten worden op grond van de complementaire en toegevoegde waarde voor particuliere en/of overheidsalternatieven, en indien mogelijk in partnerschap met particuliere en/of overheidsorganisaties.

De geboden investeringsgaranties gelden voor de niet-commerciële risico's van juridische onzekerheid, onteigening, beperkingen op de overdracht van deviezen, oorlog en binnenlandse onlusten en contractbreuk. Dit zijn risico's waar de investeerder niet of nauwelijks invloed op kan uitoefenen. De investeerder heeft daarom weinig mogelijkheden om met opzet schade te laten ontstaan met de bedoeling een schade-uitkering te krijgen. Wel is het risico aanwezig dat de investeerder schade rapporteert waar die niet bestaat, zoals bij elke soort verzekering. Een goede procedure voor schadeafwikkeling en bewijslastverdeling is geboden om mogelijk frauduleus gedrag tegen te gaan.

Artikel 77 biedt een raamwerk ten behoeve van een nog nader in te vullen garantieregeling. Op de vraag hoe de risicodkking gerealiseerd wordt kan daarom nog geen antwoord gegeven worden. De regering zal erop toezien dat aan dit aspect voldoende aandacht zal worden gegeven.

In antwoord op de vraag of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar is waar het gaat om de gang van zaken met betrekking tot dit instrument, kan worden gesteld dat ook de Minister van Financiën verantwoordelijk is in zijn positie als Gouverneur van de Europese Investeringsbank.

Artikel 83

De VVD-fractie vraagt of de regering kan toezeggen dat de Tweede Kamer tenminste eenmaal per jaar een rapportage ontvangt van het ACS-EG-Comité zoals genoemd in artikel 83. De regering wijst erop dat het tot nog toe niet gebruikelijk was om de Tweede Kamer van dergelijke interne EU-documenten te voorzien. In dit verband wijst zij er overigens op dat de meest relevante informatie thans beschikbaar is op de website van de EU.

Artikelen 96 en 97

Op de vraag van de VVD-fractie hoe, in het licht van de artikelen 96 en 97 van het Verdrag van Cotonou sinds maart 2000 wordt omgegaan met Zimbabwe, zij vermeldt dat deze artikelen (nog) niet worden toegepast op Zimbabwe, maar dat is besloten voorlopig met Zimbabwe een politieke dialoog op grond van artikel 8 van het Verdrag van Cotonou aan te gaan. Indien deze politieke dialoog niet tot bevredigende resultaten leidt, is toepassing van artikel 96 niet ondenkbaar. Inmiddels zijn in het kader van de artikelen 96 en 97 met Liberia consultaties aangevangen. De aanleiding hiertoe waren schendingen van mensenrechten, niet-naleving van democratische beginselen, de niet-toepassing van «rule of law» en het voorkomen van ernstige gevallen van corruptie. Vermeldenswaard is dat in dit geval voor het eerst artikel 97 wordt toegepast.

De vragen met betrekking tot welke landen volgens de regering al dan niet aan het criterium «goed bestuur» voldoen en welke criteria voor de bepaling van corruptie worden gehanteerd, behoeven volgens de regering enige discussie. In artikel 9 van het Verdrag wordt good governance omschreven als «the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development. It entails clear decision making procedures at the level of public authorities, transparent and accountable institutions, the primacy of law in the management and distribution of resources and capacity building for elaborating and implementing measures aiming in particular at preventing combasing and corruption.» Strikt genomen betekent dit dat vrijwel geen enkel land voldoet aan al deze zaken in hun volle breedte en diepte. In de preambule van het Verdrag wordt echter gesteld dat alle landen zich committeren hieraan te werken. Duidelijk is dat sommige landen verder op weg zijn naar dit doel dan anderen.

Artikel 97 is nieuw in het Verdrag en de vraag of de artikelen 96 en 97 doelmatig zijn is nogal verreikend. In elk geval is er nu een serieuze poging met dit artikel gedaan corruptie in te toemen en in die zin kan dus in elk geval van doelgerichtheid worden gesproken. Of men zich in de praktijk ook daadwerkelijk succesvol van de artikelen kan bedienen moet blijken. Heldere criteria voor corruptie zijn per definitie moeilijk te bepalen, omdat corruptie zich doorgaans aan de openbaarheid onttrekt en zich daardoor niet rechtstreeks met voldoende betrouwbaarheid laat meten. Corruptie wordt immers in vrijwel in alle landen en alle culturen als laakbaar gezien en is strafbaar. Hooguit kunnen zaken gemeten worden als het aantal aangiften en het aantal veroordelingen van fraude en corruptie. Maar dat zal veelal het topje van de ijsberg zijn en in gevallen waar het justitieel apparaat deel van het probleem is, levert dat geen betrouwbare gegevens op. Te meer niet omdat onbekend is hoeveel zaken niet tot een aangifte leiden. De «non gouvernementele organisatie» Transparency International pakt het meetprobleem anders aan door een «perception index» samen te stellen op basis van vragenlijsten over wat mensen vinden van corruptieniveaus onder ambtenaren en politici in het betreffende land. Nigeria Tanzania en Zambia scoren op deze «perception index» respectievelijk 90, 76 en 57. Deze informatie is via internet toegankelijk (<http://www.transparencyninternational.nl/Introductie.htm>).

De regering is het niet mee eens met de bewering dat goed bestuur niet in het rijtje «essential elements» is opgenomen. De term zelf is weliswaar niet opgenomen, maar de omschrijving wordt wel gegeven en die kan als goed bestuur worden geïnterpreteerd. In haar bilaterale beleid ondersteunt de regering met name die landen die een relatief deugdelijk beleid voeren op macro-economisch gebied, het huishoudboekje op orde

hebben en een daadwerkelijk armoedebeleid voorstaan. Dit betekent echter niet dat het beleid in alle facetten dan ook effectief is en het overheidsapparaat het beleid efficiënt uitvoert. Het betekent echter wel dat deze landen Nederlandse steun verdienen op weg daar naar toe. Dit zijn de landen waar Nederland werkt met de sectorale benadering. Daarnaast is er nog een flinke groep landen waarin minder vertrouwen bestaat in het beleid en de beleidsuitvoering. Deze landen worden met name ondersteuning geboden op het terrein van humanitaire hulp, mensenrechten, vredesinitiatieven en democratische instituties. Corruptiebestrijding is een aandachtsterrein in alle landen waarmee wordt gewerkt.

III SLOTOPMERKINGEN

Naar aanleiding van de vraag van de PvdA-fractie hoe armoedebestrijding en gender geconcretiseerd worden in het ontwikkelingsbeleid, kan worden geantwoord dat de hierboven reeds meerdere malen ter sprake gekomen Country Strategy Papers en de Nationale Indicatieve Programma's hiervoor de geëigende instrumenten bevatten. Deze instrumenten zijn, in overeenstemming met het Verdrag van Cotonou, in de eerste plaats gericht op bestrijding en uitbanning van armoede. Gender is zoals de overeenkomst het noemt een «thematic and cross-cutting issue», hetgeen betekent dat het onderwerp steeds ter sprake wordt gebracht bij de invulling van de gekozen doelstellingen in beide documenten, wanneer daartoe aanleiding is. Stok achter de deur hierbij zijn de jaarlijkse evaluaties van de uitvoering van de Nationale Indicatieve Programma's. Wat de eerste «reviews» betreft kan worden opgemerkt dat deze in lijn zijn met de opstelling van de PvdA-fractie. De jaarlijkse, tussentijdse en eindevaluaties dienen om te bezien in hoeverre de implementatie van de Indicatieve Programma's strookt met de doelstellingen van het Verdrag van Cotonou, waaronder armoedebestrijding en vrouwen. Afspraken hoeven hierover dus niet meer te worden gemaakt, aangezien één en ander al is vastgelegd in het Verdrag.

De regering is van oordeel dat de belangen van de ACS-landen inderdaad gediend zijn met een zo spoedig mogelijke marktopening door de EU en integratie in de WTO enerzijds en aansluiting bij de internationale ontwikkelingsarchitectuur anderzijds. Het eerste wordt met name tegengehouden door suiker-, rijst- en bananenlobbies binnen de EU. Nederland zal zich hiervoor in de internationale fora blijven inzetten. De beoogde vrijhandelsverdragen met de REPA's voortspruitend uit het Cotonou-traject naar 2020 zijn juist bedoeld om een hogere mate van WTO-conformiteit te bereiken dan met de eenzijdige preferenties uit de vroegere Lomé-overeenkomsten. Daarbij zijn deze Regional Economic Partnership Agreement's uitdrukkelijk bedoeld om intraregionale economische samenwerking tot stand te brengen om de landen economisch te versterken en een impuls te geven om meer onderlinge handel te creëren dan nu het geval is.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of nieuwe toetreders tot de EU geacht worden ook tot dit Verdrag toe te treden en welke gevolgen dit heeft zowel voor de toetreders als voor de ACS-landen, merkt de regering op, dat ingevolge artikel 94, derde lid, van het Verdrag van Cotonou iedere nieuwe lidstaat van de EU vanaf de datum van toetreding automatisch Partij wordt bij de overeenkomst door middel van een daartoe strekkende clause in de Akte van Toetreding tot de Unie. Indien de Akte van Toetreding tot de Unie niet een dergelijke clause bevat, treedt de betrokken lidstaat toe door een afzonderlijke Akte van Toetreding tot deze overeenkomst te deponeren bij het secretariaat-generaal van de Europese Unie. De gevolgen van toetreding worden in elk afzonderlijk

geval onderzocht, waarbij de Raad van Ministers als bedoeld in artikel 15 van de overeenkomst zondig overgangs- of wijzigingsmaatregelen kan vaststellen, aldus artikel 94, derde lid, laatste alinea, van het Verdrag.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat de consequenties zijn indien het Nederlandse parlement het Verdrag van Cotonou niet zou ratificeren, kan de regering antwoorden dat het Verdrag dan niet in werking kan treden. Ingevolge artikel 93, derde lid, treedt het Verdrag immers pas in werking nadat alle lidstaten van de Europese Unie (naast twee derde van de ACS-staten) hun akten van bekrachtiging hebben neergelegd. Het niet in werking treden van het Verdrag van Cotonou zal door de ACS-landen worden opgevat als een ernstige terugslag in hun betrekkingen met de EU en de lidstaten.

Op de vraag of de regering kans zal zien, ingeval het parlement het Verdrag niet ratificeert, de daarmee vrijvallende zeven miljard gulden effectiever in te zetten ten gunste van de doelgroep van het Nederlandse OS-beleid, zij in de eerste plaats vermeld dat de Nederlandse bijdrage aan het 9e EOF niet zeven maar 1,587 miljard gulden bedraagt. Voorts zij vermeld dat dit bedrag dient te worden opgebracht uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, hetgeen betekent dat bij niet-ratificatie genoemd bedrag kan worden besteed aan andere bestemmingen.

Naar aanleiding van de vraag wat de stand van zaken is met betrekking tot de ratificatie van het Verdrag, kan de regering opmerken dat van de EU-landen vooralsnog alleen Denemarken het Verdrag van Cotonou (op 4 juli 2001) heeft geratificeerd. Van de 76 ACS-landen, die het Verdrag van Cotonou hebben ondertekend, hebben momenteel 27 landen het Verdrag geratificeerd.

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