

Vergaderjaar 1995–1996

23 949

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

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 februari 1996

Hierbij bied ik U ter informatie een notitie van de regering aan inzake **«Wederkerigheid in de duurzame-ontwikkelingsverdragen»** alsmede de «Rinpung Declaration on Reciprocity for sustainable Development»,¹ zulks naar aanleiding van de motie-Dijksma (Kamerstukken II 1994/95, 23 949, nr. 14), aangenomen tijdens de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel houdende goedkeuring van de verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en, respectievelijk, de Republiek Benin, het Koninkrijk Bhutan en de Republiek Costa Rica inzake duurzame ontwikkeling. Deze notitie is heden gestuurd aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal als bijlage bij de Memorie van Antwoord op het genoemde wetsvoorstel.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

NOTITIE – WEDERKERIGHEID IN DE DUURZAME-ONTWIKKELINGSVERDRAGEN

1. Inleiding

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de voorstellen ter goedkeuring van de verdragen inzake duurzame ontwikkeling met Benin, Bhutan en Costa Rica is aan de Regering middels de motie-Dijksma¹ gevraagd om, in overleg met de partnerlanden, te komen tot een nadere precisering van het begrip wederkerigheid in de verdragen en daarover aan de Kamer te rapporteren.

Voorts zijn in het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Ontwikkelingssamenwerking en voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Eerste Kamer² verschillende vragen gesteld die betrekking hebben op een nadere definiëring en invulling van het begrip wederkerigheid. Daarbij wordt vooral gevraagd om een uiteenzetting van de Nederlandse positie terzake.

Deze notitie beoogt een antwoord te geven op de door beide Kamers gestelde vragen, zowel met betrekking tot de inhoudelijke betekenis van het begrip «wederkerigheid» als ten aanzien van de beoogde invulling en reikwijdte van wederkerigheid in de samenwerking tussen de verdragslanden.

2. Achtergrond

Tijdens de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro in 1992 werd gestreefd naar het tot stand brengen van een «global partnership » gericht op het verminderen van het mondiale beslag op de milieugebruiksruimte. Na moeizame onderhandelingen werd uiteindelijk in de Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling vastgelegd dat «gezien het verschillend aandeel dat zij leveren aan de mondiale achteruitgang van het milieu, staten gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden hebben».³

Benin, Bhutan, Costa Rica en Nederland zijn alle ondertekenaar van de Verklaring van Rio en Agenda 21. De duurzame-ontwikkelingsverdragen (DOV) tussen Nederland en de overige drie landen beogen op bilateraal c.q. quadrilateraal niveau nadere invulling te geven aan de in Rio gemaakte mondiale UNCED-afspraken. Het uitgangspunt dat «Noord» en «Zuid» weliswaar verschillende, maar tegelijkertijd gemeenschappelijke en even belangrijke verantwoordelijkheden hebben in het naleven van de gemaakte afspraken, ligt ten grondslag aan het streven naar gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de duurzame ontwikkelingsverdragen.

3. Wederkerigheid in de verdragen

Van Dale's Woordenboek omschrijft «wederkerig» als «van weerskanten uitgaand, resp. komend» en «wederkerigheid» als «het behandelen van een ander op dezelfde voet als men door hem behandeld wordt».⁴ Deze omschrijvingen geven goed de geest van de verdragen weer.

Er is geen sprake van éénrichtingsverkeer van donor naar ontvangend land, zoals in de «traditionele» ontwikkelingsrelaties. De verdragslanden zijn gezamenlijke partners met een gezamenlijke verantwoordelijkheid om aan de afspraken van Rio in bilateraal kader follow-up te geven en hierover in quadrilateraal verband overleg te voeren.⁵ Het zijn nieuwe, vrijwillige samenwerkingsverbanden op basis van wederzijds respect en vertrouwen tussen soevereine staten. De samenwerking richt zich op het institutionaliseren van een dialoog en uitwisseling tussen de «civiel

¹ Stuk 23 949, nr. 14, 1995.

² Stuk 23 949, nr. 16, 1995.

³ Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling, beginsel 7.

⁴ Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, twaalfde herziene druk, 1992, p. 3545.

⁵ Voor deze uitgangspunten en de overige in deze paragraaf beschreven aspecten wordt kortheidshalve verwezen naar de relevante passages in de verdragen en de intentieverklaringen die met de verdragspartners zijn getekend.

societies» van de verdragslanden teneinde de wederzijdse betrokkenheid en het draagvlak voor duurzame ontwikkeling te versterken. In nauw verband daarmee vindt uitvoering plaats van activiteiten, programma's en projecten op basis van gemeenschappelijke raakvlakken tussen de verdragslanden. Op internationaal niveau willen de landen gezamenlijk optreden in multilaterale kaders en deze gezamenlijk voorbereiden. De verdragen hebben een innovatief, experimenteel karakter en beogen een zekere voorbeeldwerking naar andere landen te hebben om aan te tonen of en hoe de mondiale afspraken van Rio op bilateraal en quadrilateraal niveau nader uitgewerkt en geconcretiseerd kunnen worden. Het streven is erop gericht de samenwerking op termijn met andere geïnteresseerde landen uit te breiden.

Op basis van de verdragen wordt met de eerder genoemde landen een langdurige, procesmatige samenwerking aangegaan die geleidelijk invulling dient te krijgen en zeker in het begin – waar nodig – met terughoudendheid zal worden benaderd. Eerst wanneer een groter draagvlak in de desbetreffende samenlevingen gecreëerd is, kan de wederkerigheid verder reikend worden ingevuld.

4. Reikwijdte van de wederkerigheid

Parallel aan deze notitie gaat de beide Kamers de «Rinpung Declaration on Reciprocity for Sustainable Development» toe. Deze verklaring is het resultaat van een workshop over wederkerigheid die van 30 oktober tot 3 november 1995 op uitnodiging van de regering van Bhutan plaatsvond. Aan de workshop werd deelgenomen door delegaties van de vier verdragslanden. De declaratie geeft de gezamenlijke visie van de vier verdragspartners weer over de betekenis van wederkerigheid in de onderlinge samenwerking.

In de invitatie voor de workshop in Bhutan nodigde de Regering van Bhutan de partnerlanden uit in te gaan op de rol die wederkerigheid kan spelen «vanuit de door UNCED aangegeven noodzaak om gezamenlijke partners te zijn in het streven van mondiale duurzaamheid».¹ De samenwerking en wederkerigheid tussen de verdragslanden richten zich primair op de mondiale afspraken die in Rio zijn gemaakt en de formulering en follow-up van daarop gebaseerde nationale doelstellingen in elk van de verdragslanden (zoals b.v. neergelegd in het NMP2).

Over het specifieke nationale milieu- en duurzaam ontwikkelingsbeleid in elk van de landen kan door de andere verdragslanden meegedacht en van gedachten gewisseld worden zonder dat echter sprake kan zijn van medezeggenschap hierover. Elk verdragsland dient open te staan voor de visies van de andere landen over bepaalde relevante onderwerpen, maar beslist onafhankelijk of en zo ja hoe die visies in het beleid verwerkt worden. In het kader van de verdragen kan derhalve geen sprake zijn van inbreuk op de nationale soevereiniteit via wederzijds corrigerend gedrag met betrekking tot het specifieke nationale beleid. Landen behouden bij de naleving van de uitgangspunten en doelstellingen van Agenda 21 uitdrukkelijk hun eigen soevereiniteit en verantwoordelijkheid voor de invulling van het nationale milieu- en duurzame-ontwikkelingsbeleid.

De basisgedachte is dat de verdragslanden vanuit hun eigen nationale soevereiniteit als partners invulling willen geven aan de mondiale verantwoordelijkheden en verplichtingen op het gebied van duurzame ontwikkeling, zoals die in Rio zijn vastgelegd. In het in 1995 verschenen proefschrift van dr. N. Schrijver wordt uitgebreid aandacht besteed aan deze thematiek. Er wordt o.a. op gewezen dat «de soevereiniteit van nationale staten nog steeds de ruggespraak van de internationale samenwerking vormt», maar dat «in het moderne volkenrecht soevereiniteit niet

¹ De brief vermeldt: «against the background of the need of being partners in global sustainability as indicated by the outcome of UNCED».

louter als basis van rechten fungeert maar ook als bron van verantwoordelijkheid, toerekenbaarheid en aansprakelijkheid».¹

Zoals hierboven reeds werd aangegeven beogen de duurzame-ontwikkelingsverdragen een dialoog tussen en binnen de «civil societies» van de vier verdragslanden te bevorderen teneinde het draagvlak voor duurzame ontwikkeling te vergoten. De centrale overheid heeft daarbij een andere rol en verantwoordelijkheid dan de overige maatschappelijke factoren.

Zij is ondertekenaar van het verdrag en politiek verantwoordelijk voor de dialoog en activiteiten die in het kader van het verdrag plaatsvinden. De centrale overheid kan ook uitvoerder zijn. De overige actoren vertegenwoordigen bepaalde maatschappelijke segmenten en daarmee samenhangende belangen. Vanuit die achtergrond hebben ze hun eigen positie in de dialoog en kunnen ze uitvoerders van concrete activiteiten en programma's in het kader van de samenwerking zijn.

Enerzijds is er de dialoog op centraal niveau tussen de overheden van de verdragslanden; anderzijds die tussen de «civil societies». De verdragen beogen de wederzijdse betrokkenheid te bevorderen via brede uitwisseling en dialoog tussen maatschappelijke spiegels (ngo's, universiteiten, bedrijfsleven).

Uitgangspunt voor de dialoog vormt de gezamenlijke verantwoordelijkheid om aan de afspraken van Rio in bilateraal en quadrilateraal kader follow-up te geven. Op centraal niveau zal de dialoog zich dienen te richten op de naleving van de gemaakte mondiale afspraken en de vertaling daarvan in nationale doelstellingen. Hieraan zal een element van actieve wederzijdse monitoring en gezamenlijke rapportage aan de Commission for Sustainable Development (CSD) van de Verenigde Naties worden toegevoegd.²

De dialoog tussen de «civil societies» van de verdragslanden dient wederzijdse uitwisseling en lering te bevorderen en het draagvlak voor duurzame ontwikkeling in de respectieve samenlevingen te vergroten.

In het kader van de verdragen zal ook een relatie kunnen ontstaan tussen de centrale overheid van een verdragsland en niet-overheidsactoren uit (één van) de andere verdragslanden.

Een bijzondere situatie doet zich voor wanneer in een dergelijke relatie een beroep wordt gedaan op verdragsmiddelen ter financiering van activiteiten. Uiteraard blijft ook dan het primaat van de eigen soevereiniteit en verantwoordelijkheid van de desbetreffende regering met betrekking tot het eigen nationale milieu- en duurzame-ontwikkelingsbeleid het uitgangspunt.

Naast de dialoog en monitoring van mondiale en daarvan afgeleide nationale doelstellingen, richt de samenwerking in het kader van het verdrag zich op het uitvoeren van specifieke programma's, projecten en andere mogelijke samenwerkingsvormen (b.v. in de handelssfeer) in sectoren die zijn geselecteerd op basis van gemeenschappelijke raakvlakken tussen de samenwerkende verdragslanden.

In de meeste gevallen vindt financiering plaats met Nederlandse fondsen en heeft Nederland daarbij een specifieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en financiële verantwoording van deze activiteiten, uiteraard met zoveel mogelijk zeggenschap bij het verdragsland in kwestie, zoals gebruikelijk is in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.

Voor de bemoeienis van de overige verdragslanden met projecten en programma's die in Nederland worden uitgevoerd gelden dezelfde

¹ Zie Nico Schrijver, «Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties in an interdependent world», 1995, p. 476.

² Zie Verklaring van Rinpung.

principes van samenwerking, d.w.z. behoud van eigen soevereiniteit en vermijding van gedetailleerde bemoeienis en controle. Doordat meestal geen sprake zal zijn van financiële betrokkenheid van de verdragslanden bij de activiteiten in Nederland ligt directe bemoeienis op uitvoeringsniveau niet voor de hand.

Bij gezamenlijke activiteiten zijn automatisch partijen van twee of meer landen betrokken. Normaal gesproken zal hierbij de wederkerigheid gebaseerd zijn op wederzijdse instemming van de betrokken partijen in beide landen, zoals bij uitwisselingsprogramma's of in het geval van gezamenlijke standpuntbepaling ten aanzien van mondiale onderwerpen.

Op basis van de gelijkwaardigheidsgedachte dient de reikwijdte van de wederkerigheid in de verdragslanden in principe even ver te gaan. Tijdens de gezamenlijke workshop in Bhutan werd hierover het volgende afgesproken (zie de bijgevoegde verklaring):

- Het gaat om een samenwerking die in wederzijds belang is van de verdragspartners waarbij men wederzijds profijt wenst te trekken van de sterke punten van de verdragspartner.
- Alle verdragspartners spreken duidelijk uit dat het niet gaat om een vorm van samenwerking die leidt tot een inmenging in elkaars beleid of tot inbreuken op de soevereiniteit van de verdragspartners. De basis van de samenwerking dient te zijn: wederzijds respect en vertrouwen.
- Wederkerigheid is geen doel op zichzelf, maar, naast de begrippen gelijkwaardigheid en participatie, instrumenteel voor het bereiken van duurzame ontwikkeling.
- De uitvoering zal geleidelijk vorm krijgen, niet overhaast. De sleutelbegrippen die in dit verband in de Verklaring van Rinpung worden gehanteerd, zijn geleidelijkheid, zorgvuldigheid, realiteitszin en behoedzaamheid.