

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 232

27 631

**Verdrag inzake ontwikkelingssamenwerking
tussen de Regering van het Koninkrijk der
Nederlanden en de Regering van de
Socialistische Republiek Vietnam; Hanoi,
24 oktober 2000**

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2001

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede
Kamer der Staten-Generaal ontvangen op
13 maart 2001.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke
goedkeuring van de Staten-Generaal wordt
onderworpen kan door of namens één van de
Kamers of door ten minste vijftien leden van
de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de
Tweede Kamer te kennen worden gegeven
uiterlijk op 12 april 2001.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid,
van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van
State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over
te leggen het op 24 oktober 2000 te Hanoi totstandgekomen Verdrag
inzake ontwikkelingssamenwerking tussen de Regering van het Koninkrijk
der Nederlanden en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam
(Trb. 2000, 126 en 2001, 35).

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

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

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Sinds het midden van de zestiger jaren kent Nederland tal van raamverdragen in het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking, waarin in algemene zin wordt aangegeven welke rechten en verplichtingen ons land en het betrokken ontwikkelingsland bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten overeenkomen. Het betreft in het bijzonder verlening van voorrechten en immuniteiten aan door Nederland in te zetten deskundigen, alsmede belastingvrije invoer van technische hulpgoederen. Bij concrete projecten werden tot nu toe de desbetreffende bepalingen uit het raamverdrag op een project van toepassing verklaard door middel van het sluiten van een uitvoeringsverdrag («administratief akkoord»). Daarin werden voorts onder meer de financiële bijdragen met betrekking tot het project geregeld.

In de loop der jaren is veel ervaring opgedaan met de feitelijke uitvoering van projecten.

Enkele hierna te noemen ontwikkelingen hebben in dit verband tot het inzicht geleid dat het uit de jaren 60 daterende standaardmodel raamverdrag niet meer voldoende was afgestemd op de hedendaagse eisen en derhalve aanpassing behoefde.

In de eerste plaats zijn de interne procedures van Ontwikkelingssamenwerking gewijzigd. Zo werd in 1992 het gebruik ingevoerd om te werken met zogenaamde committeringsbrieven. Dit houdt in dat, vooruitlopend op de totstandkoming van een administratief akkoord, alvast in een beleidsafpraak (per committeringsbrief, juridisch niet verbindend) met het ontvangende land de doelstellingen en wederzijdse bijdragen met betrekking tot een concreet project worden vastgelegd. Op basis hiervan wordt vaak al met uitvoering van de activiteiten begonnen – uiteraard met goedvinden van het gastland.

Voorts is de onderhandeling en sluiting van een administratief akkoord voor elk project een tijdrovende zaak gebleken.

Tenslotte is de aanpak van de projectuitvoering veranderd. In de afgelopen jaren is het aantal projecten, dat in opdracht wordt uitgevoerd, afgenomen. Ook projecten in eigen beheer komen minder voor. In toenemende mate worden projecten onder eigen verantwoordelijkheid van de aanvragende organisaties uitgevoerd. In dergelijke gevallen wordt geen administratief akkoord met de betrokken regering gesloten, ervan uitgaande dat de desbetreffende organisatie zelf de nodige regelingen treft met die regering. Niettemin lijkt het in een beperkt aantal gevallen gewenst om via een samenwerkingsverdrag enige bescherming te bieden aan personen die werkzaam zijn in het kader van laatstbedoelde projecten. Ook het vergroten van de reikwijdte van raamverdragen door toepasselijk-verklaring op projecten waarbij Ontwikkelingssamenwerking uitsluitend als financier optreedt, kan extra kosten of vertraging in de uitvoering voorkomen.

In het licht van het vorenstaande is gezocht naar vereenvoudiging en verdere standaardisering van de modeltekst, wat heeft geresulteerd in het volgende.

De relatief tijdrovende werkwijze om eerst een raamverdrag en vervolgens per project een uitvoeringsverdrag te sluiten wordt vervangen door het aangaan van een verdrag dat direct van toepassing is op alle personen werkzaam voor Ontwikkelingssamenwerking en op alle ten laste van Ontwikkelingssamenwerking gefinancierde materialen, in het land in kwestie. Vervolgens kan worden volstaan met louter aanmelding van de betrokken deskundige, de zogenoemde agrément procedure, of de

betrokken verzameling projectgoederen. Het systeem van agrémentsaanvraag voor personen komt reeds in een aantal landen voor en voorkomt verwarring omtrent de vraag wie wel en wie niet valt onder de beschermende bepalingen van het verdrag. Invoering van het nieuwe model raamverdrag zal er in beginsel dus toe leiden dat per project slechts één afspraak met de betrokken regering hoeft te worden gemaakt.

Het nieuwe modelverdrag heeft tevens een bredere werking. Het zal in een concreet geval niet alleen van toepassing zijn op werkzaamheden in het kader van technische samenwerking, zoals consultancy, opdracht-overeenkomsten, inzet van deskundigen en leveranties in eigen beheer, maar ook op financiering van aannemerscontracten en leveranties en op bijdragen aan organisaties zoals bijvoorbeeld het NUFFIC (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het Hoger Onderwijs) en de NOVIB (Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking).

De relatie met Vietnam

De relatie tussen Nederland en Vietnam is in de afgelopen jaren geïntensiveerd. De Nederlandse ambassade in Vietnam, die om redenen van bezuiniging was gesloten in 1988, is heropend in 1993. In Ho Chi Minh City, het voormalige Saigon, werd in 1998 het consulaat-generaal officieel geopend. Vietnam opende in datzelfde jaar een ambassade in Den Haag. De economische betrekkingen tussen beide landen zijn beperkt maar nemen in de loop der jaren langzaam in omvang toe. De ontwikkelingssamenwerking is in de bilaterale betrekkingen het belangrijkste. In dat kader geeft Nederland sinds de zeventiger jaren steun aan Vietnam op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs via niet-overheidskanalen zoals het Medisch Comité Nederland-Vietnam en universiteiten. Als onderdeel van het Nederlandse beleid inzake het tropisch regenwoud werd begin negentiger jaren besloten tot een bossen- en biodiversiteitsprogramma in Vietnam; de eerste grote committeringen in dat kader vonden plaats in 1995. De sector waterbeheer en watertransport dateert als zodanig van 1997–1998.

Tot najaar 1997 had Vietnam de status van transitieland, zodat niet via de overheid kon worden gewerkt en geen beleidsoverleg plaatsvond. In de tweede helft van 1998 is voor het eerst een gestructureerde beleidsdialoog met de Vietnamese overheid opgezet.

In juli 1999 heeft de Tweede Kamer haar instemming laten blijken met de keuze voor Vietnam als een van de 17 landen waarmee Nederland een langdurige, structurele ontwikkelingsrelatie zal aangaan. Sindsdien is met de Vietnamese overheden intensief overleg gevoerd over sectorkeuze en sectorale benadering. Daarbij is besloten de OS-relatie tot drie sectoren te beperken, te weten gezondheid, bossen en biodiversiteit, alsmede waterbeheer en watertransport. De activiteiten in het hoger onderwijs, alsmede ondersteuning op het gebied van luchtvaarttrainingen, duurzame energie, stedelijke ontwikkeling en dergelijke worden afgebouwd.

Naast de ondersteuning van de drie sectoren wordt steun verleend aan macro-economische hervormingen door middel van co-financiering van een doorlichting van de openbare orde («public expenditures review») en binnenkort van een structurele aanpassingslening van de Wereldbank. De sectorale benadering betekent voor het bilaterale OS-programma in Vietnam een ingrijpende beleidswijziging. De haalbaarheid laat zich nog moeilijk voorspellen, maar de eerste resultaten zijn niet onbevredigend. Sectorale budgetsteun is op korte termijn niet aan de orde.

Gebrek aan transparantie is een probleem in Vietnam, hetgeen corruptie vergemakkelijkt. Nederland ondersteunt daarom enige activiteiten met betrekking tot hervorming van openbaar bestuur. Voorts wordt binnenkort samen met Zweden een handleiding ontwikkeld voor het eigen ambassa-

depersoneel om corruptie te voorkomen. Tenslotte is de ambassade begonnen met een analyse van de Vietnamese samenwerkende instellingen (organisatie, capaciteit, budgetstromen en dergelijke).

In 2000 bedraagt het OS-programma dat gedelegeerd is aan de ambassade, 24 miljoen Nederlandse guldens (ruim 10 miljoen Euro). Aangezien de totale uitgaven voor Vietnam, inclusief eerdergenoemde niet-gedelegeerde programma's, aanmerkelijk hoger liggen, zal het gedelegeerde budget voor Vietnam, nu een structurele OS-relatie met dat land is aangegaan, na verwachting de komende jaren in omvang toenemen.

Hoewel in titel en preambule van het verdrag de regeringen als partijen worden aangemerkt, zal het verdrag uiteraard tussen de staten gelden. Voor de ondertekening zijn tussen beide regeringen nota's gewisseld, waarin de verplichting tot terugname van eigen onderdanen is bevestigd (zie Trb. 2001, 35).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De in het eerste en tweede lid gegeven definities geven aan ten behoeve van welke personen Nederland toepasselijkheid van de verdragsbepalingen kan opeisen. Er wordt bewust niet gesproken van «Nederlands personeel», maar van «personeelsleden». Eerstgenoemde term zou verwarring kunnen scheppen, aangezien niet iedereen die door Nederland wordt uitgezonden, de Nederlandse nationaliteit heeft. In beginsel kan iedereen met een andere nationaliteit dan die van de ontvangende staat en die speciaal in die staat in dienst is genomen teneinde zich voor ontwikkelingswerk in te zetten, bescherming vinden onder de werking van het verdrag. Personen die op het moment van hun indienstneming voor werk in het kader van het onderhavige verdrag al onder de jurisdictie van het ontvangende land staan, vallen niet onder de werking van het verdrag.

Onder «personeelsleden» vallen niet alleen personen die in direct dienstverband van Ontwikkelingssamenwerking staan, maar ook zij die in dienst staan van niet- gouvernementele organisaties (NGO's) waarmee Nederland een contract heeft gesloten en waaraan het ontvangende land zijn goedkeuring heeft gehecht, of personen in dienst van internationale organisaties waarmee Nederland een regeling heeft getroffen. Toepasselijkheid van de werking van het verdrag op internationale organisaties vindt slechts in uitzonderlijke gevallen plaats, indien de desbetreffende organisatie beide landen daar uitdrukkelijk om verzoekt. Onder «bedrijven of instellingen» worden ook begrepen organisaties of bedrijven die in dienst staan van het ontvangende land op basis van een contract dat door Nederland wordt gefinancierd.

Contractsluiting tussen een NGO en Nederland voor het uitvoeren van een project of programma kan niet automatisch leiden tot de beschermende werking van het verdrag. In de eerste plaats moet de persoon die met de daadwerkelijke uitvoering wordt belast door Nederland aan het ontvangende land worden voorgedragen en laatstgenoemd land moet zijn akkoord geven. Daarnaast moet het contract in de ogen van beide verdragspartijen bescherming onder het verdrag rechtvaardigen. Het verschaffen van een bijdrage door Nederland aan een project of een NGO is – afhankelijk uiteraard van de omstandigheden – in beginsel geen reden voor bescherming onder het verdrag. Een civielrechtelijke overeenkomst vormt normaliter geen basis voor het invoeren van volkenrechtelijke bescherming door een individu.

«Suppletiedeskundigen» zijn deskundigen die in dienst staan van het ontvangende land. Hun salaris wordt aangevuld door Nederland, d.w.z. Nederland verschaft een aanvulling op het inkomen om de deskundige het zelfde salarisoniveau te laten genieten als een deskundige die in Nederlandse dienst is. Een suppletiedeskundige geniet dezelfde voorrechten en immuniteten als laatstgenoemde, met de uitzondering dat hij lokaal belasting moet betalen over dat deel van zijn salaris dat hij krijgt van het ontvangende land.

Artikel II

De «uitvoerende instanties» worden geselecteerd per project. De verdragspartijen informeren elkaar zodra een project in voorbereiding is.

Het «gezamenlijk beheren» in het derde lid impliceert dat er tenminste een aanbod van Nederland en aanvaarding door het ontvangende land moet zijn ten aanzien van een project of een programma dat wordt uitgevoerd.

Op grond van het vijfde lid is de toepassing van voorrechten en immuniteten op personen slechts mogelijk na een desbetreffende mededeling door Nederland en na aanvaarding door het ontvangende land. De «agrémentprocedure» wordt hierbij geformaliseerd. Deze procedure behoeft niet in de weg te staan aan mogelijke afspraken tussen beide landen over specifieke procedures met betrekking tot een bepaald project of programma. Een dergelijke afspraak is volkenrechtelijk niet bindend.

Voorheen werden in voor Nederland gesloten ontwikkelings-samenwerkingsverdragen voor beide verdragspartijen zowel een administratieve autoriteit (de centrale met ontwikkelingssamenwerking belaste instantie) als een uitvoerende autoriteit (de instelling belast met de feitelijke uitvoering) aangewezen. In het onderhavige nieuwe model zijn de procedures vereenvoudigd. Beide verdragspartijen wijzen ieder slechts een uitvoerende autoriteit aan. Mocht een ontvangend land om administratieve of juridische redenen evenwel staan op het in de tekst opnemen van deze zogenoemde «dubbele besturende laag», dan bestaat daar geen bezwaar tegen. In het onderhavige model worden de administratieve autoriteiten impliciet geacht deel uit te maken van het samenwerkingsproces.

Artikel III

De diverse onderdelen van dit artikel hebben een standaardkarakter en zijn eveneens te vinden in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten tussen andere landen.

Onderdeel g van het eerste lid is in beginsel van toepassing op alle personeel, inclusief op hen die geen Nederlandse nationaliteit bezitten. Uitzonderd zijn altijd diegenen die in het ontvangende land door Nederland in dienst worden genomen. Nederland is niet verplicht aan personen die geen Nederlandse nationaliteit bezitten, repatriërings- en evacuatiefaciliteiten te verlenen. Gezien de opgedane feitelijke ervaring in de afgelopen jaren zet Nederland zich hier echter zo nodig wel voor in. Evacuatie als zodanig heeft echter geen apart recht op binnenkomst in Nederland tengevolge.

Het woord «soortgelijk» in het tweede lid houdt in dat de verschillende soorten deskundigen vergeleken moeten worden met deskundigen die voor andere instellingen werken. Suppletiedeskundigen die werkzaam zijn in het kader van het onderhavige verdrag dienen niet te worden verge-

leken met full time deskundigen werkzaam onder een verdrag met een andere zendstaat.

Artikel IV

Dit is een standaardartikel dat ook in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten tussen andere landen is te vinden.

Artikel V

Deze standaardbepalingen regelen het gedrag van het personeel en het effect van een negatieve beoordeling daarvan.

Artikel VI

Het betreft hier de samenwerking tussen de verdragspartijen ingeval van arrestatie of het vasthouden van personeel. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een verkeersongeluk in de vrije tijd van personeelsleden.

Artikel VII

Het eerste lid van deze bepaling beschrijft de eindverantwoordelijkheid van Vietnam voor projecten en programma's. Het tweede lid biedt de mogelijkheid tot inspectie, beoordeling, controle en dergelijke.

Artikel VIII

Deze bepaling weerspiegelt de ruimere werking van het verdrag. Naast de bescherming aan personen wordt ook een administratief kader verschaft voor andere samenwerkingsvormen.

Voorheen werd in een samenwerkingsovereenkomst de vrijstelling bedongen van heffingen op materiaal, waarbij hoofdzakelijk of alleen werd gekeken naar materiaal in het kader van de technische hulp, in casu de uitrusting die het personeel nodig had om zijn werk te kunnen doen. Met de onderhavige tekst wordt evenwel een ruim scala aan hulpmiddelen gedekt.

Het gaat in deze bepaling alleen om door Nederland aangeschaft materiaal. Door Nederland gefinancierd, doch door het ontvangende land aangeschaft materiaal is uiteraard onderhevig aan de wettelijke en contractuele regels van het ontvangende land.

In het derde lid wordt bepaald dat door Nederland voor een bepaald project of programma aangekocht materiaal, alleen voor dat project of programma zal worden gebruikt.

Het vierde lid bepaalt dat door Nederland als onderdeel van een samenwerkingsprogramma gekocht materiaal, eigendom blijft van Nederland tot het einde van het project of programma en dat het daarna overgaat in Vietnamese handen. Partijen kunnen echter ook een andere regeling treffen.

Artikel IX

De geschillenbeslechtingbepaling in het tweede lid, wordt veelvuldig gebruikt in bilaterale verdragen. Aan de mogelijkheid van een geschillenregeling wordt sterk de voorkeur gegeven boven een situatie waarin een mechanisme voor geschillenbeslechting ontbreekt. Een niet bijgelegd geschil kan immers langdurig als een last blijven drukken op een samenwerkingsproces.

Artikel X

Voorlopige toepassing wordt noodzakelijk geacht aangezien het de gelegenheid biedt om nieuwe projecten en programma's direct te laten profiteren van de nieuwe inzichten en procedures, zoals vastgelegd in het onderhavige verdrag.

Koninkrijkspositie

Het raamverdrag zal uit haar aard, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

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