

Vergaderjaar 2011–2012

32 799

Goedkeuring van de op 22 juni 2010 te Ouagadougou tot stand gekomen Overeenkomst tot tweede wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal gewijzigd te Luxemburg op 25 juni 2005 (Trb. 2011, 78)

32 883

Goedkeuring van de op 15 oktober 2008 te Bridgetown totstandgekomen Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de Cariforum-staten, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2009, 18)

B¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 juli 2012

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag van 5 juni 2012 met betrekking tot het voorbereidend onderzoek aangaande de voorstellen van wet tot goedkeuring van bovengenoemde verdragen. In deze memorie van antwoord worden de vragen van de commissie beantwoord.

Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering zich kan voorstellen dat de ACS-landen de beginselen van gelijkheid van de partners, participatie en dialoog (zie artikel 2 van de overeenkomst) niet altijd meer door de EU en haar lidstaten in praktijk zien gebracht? Tevens zouden deze leden graag van de regering vernemen hoe zij de toekomst van het Cotonou-verdrag ziet na 2020.

Het kabinet hecht grote waarde aan de fundamentele beginselen van gelijkwaardigheid, participatie en dialoog die in artikel 2 van de Cotonou-Partnerschapsovereenkomst worden genoemd. Deze beginselen liggen ten grondslag aan alle betrekkingen tussen de EU en derde landen – ook aan die met de ACS-landen. Een visie op de toekomst van het Cotonou-verdrag na 2020 zal te zijner tijd

¹ De letter B heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 32 799.

vanzelfsprekend met de Kamer worden gedeeld. Dit kabinet heeft zich uitgesproken voor een modernisering van de relatie tussen de EU en de ACS-landen waarbij het voldoen aan en het elkaar aanspreken op wederzijdse verantwoordelijkheden op functionele wijze vorm kan krijgen. Het beginsel van wederkerigheid is overigens eveneens opgenomen in artikel 2.

Eén onderdeel van de door het Kabinet bepleite modernisering betreft het onder de EU-begroting brengen van het intergouvernementele Europees Ontwikkelingsfonds, zodat alle Europese instrumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking onder hetzelfde juridisch raamwerk en onder dezelfde EU-begroting vallen.¹ Mocht het «budgetteren» van het EOF voor het komende meerjarig financieel kader (2014–2020) niet haalbaar blijken, dan zou dit bij de herziening van de Partnerschapsovereenkomst met de ACS-landen in 2020 moeten worden gerealiseerd.

Ook zouden de leden van de PvdA-fractie graag het oordeel van de regering vernemen over de vorderingen die zijn gemaakt met beleidscoherentie op basis van het aangescherpte artikel 12 van de Cotonou-overeenkomst. In dat verband vragen zij ook op welke wijze een integrale uitvoering van de afspraken van de Busan-conferentie over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp in 2011 aan een invulling met nieuw elan van dit verdragsartikel kan bijdragen.

Artikel 12 van de Cotonou-Partnerschapsovereenkomst stelt ACS landen in staat de EU te consulteren over beleid met een mogelijke impact voor ACS-landen. De ACS-landen hebben echter nog nauwelijks gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De Tweede Herziening van het Verdrag van Cotonou heeft artikel 12 versterkt door een nieuwe paragraaf toe te voegen die stelt dat de partijen beleidscoherentie voor ontwikkeling zullen bevorderen en dat de Unie de samenhang van haar beleid op andere gebieden dan ontwikkeling, waar dat steun kan geven aan de ontwikkelingsprioriteiten van de ACS landen, zal verbeteren om de doelstellingen van de Overeenkomst van Cotonou te bereiken. In de nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer staat aangegeven hoe Nederland deze herziening van artikel 12 vorm geeft.²

Tijdens het vierde High Level Forum on Aid Effectiveness in november 2011 in Busan hebben internationale donoren het toenemend belang van beleidscoherentie onderstreept. In een brief aan de Kamer is uiteengezet hoe de Europese Unie haar verplichtingen inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling als deel van de effectiviteitsagenda gestand wil doen en hoe Nederland, zowel bilateraal als in EU-verband, deze inspanningen bevordert.³ Nederland heeft in de EU aangedrongen op een doelgerichte aanpak voor Beleidscoherentie voor ontwikkeling, waarbij afspraken worden gemaakt over monitoring en heldere indicatoren voor resultaatmeting. De Raad heeft dit Nederlandse voorstel overgenomen.⁴

¹ Referte BNC-fiche «Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020)» (Kamerstuk 22 112).

² Kamerstuk 32 799, nr. 7.

³ Kamerstuk 32 605 nr. 91.

⁴ Voor een verslag van de Raad Buitenlandse Zaken /Ontwikkelingssamenwerking van 14 mei 2012, zie Kamerstuk 21 501-04, nr. 143.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de inzet van de Nederlandse regering zal zijn bij het daadwerkelijk realiseren van de afspraak tot een migratiedialoog, zoals deze in een aan de slotakte aangehechte verklaring gestalte heeft gekregen.

De Nederlandse inzet bij onderhandelingen over artikel 13 is uiteengezet in de Nota naar aanleiding van het Verslag aan de Tweede Kamer¹. Het eindresultaat is bekend: artikel 13 werd niet aangepast, maar de mogelijkheden voor een intensievere samenwerking op het vlak van migratie zouden worden onderzocht in de vorm van een migratiedialoog. Deze migratiedialoog is in 2010 van start gegaan met als inzet de samenwerking op drie specifieke gebieden van migratie te versterken. Op het terrein van migratie en ontwikkeling; legale migratie en illegale migratie, waaronder terug- en overname. De gezamenlijke ministeriële bijeenkomst tussen de EU en ACS-landen van 2011 heeft een eerste voortgangsrapportage over de migratiedialoog vastgesteld. Daar is ook afgesproken dat EU en ACS-landen in 2012 concrete resultaten trachten te behalen op het terrein van visa, overmakingen uit het buitenland en het vraagstuk van terug- en overname.

Tussen november 2011 en mei 2012 vonden expertbijeenkomsten plaats over visa, geldovermakingen en terug- en overname. Deze bijeenkomsten hebben geleid tot aanbevelingen die beoordeeld zijn door de gezamenlijke ambassadeurs. Tijdens de ministeriële bijeenkomst die op 14 en 15 juni 2012 plaats vond in Vanuatu, zijn deze aanbevelingen goedgekeurd. Tevens is afgesproken om een begin te maken met de uitvoering ervan en om gezamenlijk de voortgang te monitoren. Nederland speelde een actieve rol in de migratiedialoog. Het kabinet is tevreden dat de EU en ACS-landen op ministerieel niveau het belang van deadlines voor re-admissieverzoeken hebben erkend, en hebben afgesproken een gezamenlijke lijst van bewijsstukken – op basis waarvan de nationaliteit van een persoon kan worden vastgesteld – te zullen vaststellen voor de volgende ministeriële raad in 2013. Dit zijn belangrijke stappen in het operationaliseren van artikel 13.

Overigens is het kabinet is van mening dat ACS-landen die systematisch niet meewerken bij de terugname van eigen onderdanen daarvan ook de gevolgen moeten ondervinden in de hulprelatie met de EU – zoals ook aan uw Kamer gemeld in de brief van de minister voor Immigratie en Asiel en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 10 juni 2011 ten aanzien van het beleidsterrein internationale migratie en ontwikkeling.²

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het kader van de Europese ontwikkelingssamenwerking veelvuldig wordt verwezen naar de belangrijke Millennium Ontwikkelingsdoelen, die vooral het jaar 2015 als doeljaar hebben. Op welke wijze denkt de regering de langere looptijd van het Cotonou-verdrag (namelijk tot 2020) te kunnen aanwenden voor een voortgezette internationale ontwikkelingsagenda?

Het antwoord op deze vraag is meegenomen onder de beantwoording van de vraag van de leden van de SP over de Millennium ontwikkelingsdoelen en de internationale ontwikkelingsagenda post-2015.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het gemeenschappelijke beleid inzake het bevorderen van respect voor de rechten van de mens, goed bestuur en het tegengaan van corruptie een belangrijke hoeksteen van de Cotonou-Partnerschapsovereenkomst is. Welke ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van dit beleid, mede in het licht van de politieke dialoog en de opschortingmechanismen onder artikel 96 van het

¹ Kamerstuk 32 799, nr. 7.

² Kamerstuk 30 573, nr. 74.

Verdrag, in de periode sinds de vorige verdragswijziging in 2005? De leden willen graag een reactie van de regering.

Mensenrechten, goed bestuur en democratische principes worden door zowel EU als ACS gezien als de essentiële beginselen van het Verdrag van Cotonou. De EU voert een actieve politieke dialoog met veel ACS-landen over deze kwesties. Het Verdrag van Cotonou is waardevol wegens de juridische basis die het geeft om elkaar in deze politieke dialoog de maat te nemen. Dit wordt geïllustreerd door de recente politieke dialoog op basis van artikel 8 van het Verdrag van Cotonou die de EU voerde met Suriname naar aanleiding van de aanname van de amnestiewet. Het opschorten van de hulp onder artikel 96 van het Verdrag geldt als een krachtig signaal richting ACS-partners. Het illustreert dat de EU voorwaarden stelt aan haar hulp en daarnaar handelt. De EU heeft sinds de start van het 10^e EOF in 2008 de hulp aan negen landen opgeschort: Equatoriaal Guinea, Fiji, Guinea, Madagaskar, Mauritanië, Niger, Zimbabwe, Guinea Bissau, Sudan (de laatste overigens niet op basis van artikel 96 aangezien Sudan geen partij is bij de Eerste Herziening van de Cotonou Partnerschapsovereenkomst).

Goed bestuur vormt bovendien een belangrijke sector binnen het Europees Ontwikkelingsfonds: 15% van het EOF 10 wordt aan goed bestuur besteed. De Raad heeft bekrachtigd dat democratie, mensenrechten en rechtsstaat één van de prioritaire pijlers is onder het toekomstig ontwikkelingsbeleid van de EU (2014–2020) en dat deze waarden ook een rol zullen spelen bij de besluitvorming omtrent het toekennen van EU-begrotingssteun aan derde landen.¹ Ten slotte: Binnenkort zal de Europese Commissie een mededeling presenteren over de effecten van de *good-governance incentive tranche* die de Europese Unie heeft gebuikt bij het bepalen van de hoogte van de landenbudgetten onder het tiende Europees Ontwikkelingsfonds. Door middel van deze tranche werd de hoogte van het landenbudget gekoppeld aan de mate van goed bestuur.

Wat betreft Economische Partnerschapsovereenkomst met de Cariforumstaten (wetsvoorstel 32 883) stellen de leden van de PvdA-fractie allereerst vast dat de in het Cotonou-verdrag opgenomen agenda van nieuwe Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPA's) met de zes voorziene regio's van de ACS-landen grotendeels niet is gehaald. Deze leden vragen wat de regering als de belangrijkste oorzaken van het falen van deze agenda ziet en welke politieke lessen hieruit naar haar oordeel getrokken dienen te worden. Ook verzoeken zij de regering de Kamer op de hoogte te stellen van de laatste stand van zaken betreffende de onderhandelingen over de EPA's met de vier regio's in Afrika en de regio Stille Oceaan. Zou er naar het oordeel van de regering bij de Europese Commissie een plan B moeten zijn?

Inderdaad is het zo dat tot op heden slechts één volledig EPA is afgesloten, het nu voorliggende akkoord met de Cariforum landen. Voor wat betreft de zes andere EPA regio's in ACS verband² geldt dat een aantal zogenaamde interim EPA's is overeengekomen, maar dat met al deze regio's de onderhandelingen over definitieve, regionale EPA's nog niet tot een eindresultaat hebben geleid. Na een tiental jaren van onderhandelen is dat een teleurstellende stand van zaken.

Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Een belangrijke reden is dat veel ACS landen, met name in de zes regio's

¹ Kamerstuk 21 501-04, nr. 143.

² Het gaat om EPA's tussen de EU en de volgende groepen van landen: ESA (*Eastern and Southern Africa*), EAC (*East African Community*), SADC (*Southern African Development Community*), CEMAC (*Economic and Monetary Community of Central Africa*), ECOWAS (*Economic Community of West African States*) and PACP (*Pacific ACP States*).

waarmee geen definitieve akkoorden tot stand zijn gekomen, behoren tot de groep van Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Deze landen hebben tariefvrije toegang tot de EU onder het *Everything But Arms* regime hetgeen een belangrijk motief voor het aangaan van een EPA wegneemt. Daarnaast is het onderhandelen in regionale configuraties over complexe akkoorden voor veel ACS landen een noviteit waar zij niet altijd voldoende op bleken te zijn toegerust. Tenslotte bleek het voor veel ACS landen moeilijker dan verwacht, mede door binnenlandspolitieke weerstand, om de eigen markt substantieel verder te openen voor Europese producten om zo te voldoen aan het WTO vereiste van substantiële (zij het asymmetrische) wederzijdse marktopening.

Dat wil niet zeggen dat er geen enkele vooruitgang wordt geboekt in de lopende onderhandelingen. Met alle zes overgebleven regio's wordt verder onderhandeld in regelmatige onderhandelingsrondes. Dat leidt tot langzame, maar gestage vooruitgang op de onderhandelingsteksten. Grote doorbraken blijven desalniettemin uit.

Een overzicht van de stand van zaken per regio is te vinden in bijlage II van een brief die de Tweede Kamer toeging op 8 maart 2011¹. De in die bijlage neergelegde verwachting dat het nog in 2011 mogelijk zou zijn de onderhandelingen met Zuidelijk Afrika af te ronden, is helaas niet uitgekomen. Belangrijke struikelpunten in deze onderhandelingen zijn vooral de markttoegang te bieden door en aan Zuid-Afrika, het economische zwaargewicht van de regio, en de invulling van de zogenaamde *Most Favoured Nation* clause. Over deze en andere onderwerpen is opnieuw gesproken tijdens een *Senior Officials* bijeenkomst op 29 en 30 mei jl. Nieuwe onderhandelingsrondes zijn gepland voor juli, september en oktober. Ook met de regio's Oost-Afrika en West-Afrika hebben in het voorjaar van 2012 onderhandelingsrondes plaats gevonden, die leidden tot beperkte vooruitgang op onderdelen van de tekst.

In 2000 is met de ACS landen afgesproken EPA's aan te gaan als de enige manier voor de ACS landen om op WTO-conforme wijze betere toegang tot de Europese markt te behouden dan andere, vergelijkbare ontwikkelingslanden. De Europese Unie is nog steeds bereid deze EPA's aan te gaan. Uitgangspunt blijft ook dat deze akkoorden ontwikkelingsvriendelijk moeten zijn, hetgeen onder andere tot uiting komt in de beperkte(re) mate van liberalisering aan ACS zijde (asymmetrie) en het lagere tempo van liberalisering (overgangperiodes). Tegelijkertijd is het aan de ACS landen zelf om te besluiten of zij inderdaad een EPA aan willen gaan of toch beter af zijn door gebruik te maken van het Algemeen Preferentieel Stelsel met zijn unilaterale handelspreferenties van EU zijde.

Daarbij is het wel van belang dat de bestaande situatie, waarbij een aantal landen tariefvrije toegang krijgt tot de EU op basis van tussenakkoorden die in sommige gevallen niet worden getekend of geratificeerd, niet veel langer blijft voortduren. Dit staat op gespannen voet met WTO regels en kan moeilijk verantwoord worden tegenover ontwikkelingslanden buiten de ACS groep en ACS landen die wel overgaan tot implementatie van hun EPA afspraken. Op 30 september 2011 publiceerde de Europese Commissie daarom een voorstel om de markttoegang voor landen met een (interim) EPA te herzien. Per 1 januari 2014 zal alleen

¹ Kamerstuk 28 625, nr. 117.

nog tariefvrije markttoegang tot Europa worden geboden aan die landen en regio's die aantoonbaar stappen hebben gezet om een (interim) EPA te ratificeren en toe te passen. Voor de overige ACS landen geldt dat zij gebruik kunnen blijven maken van het Algemeen Preferentieel Stelsel, waaronder *Everything But Arms* voor de MOL's.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie zich af wat de verhouding is tussen de Cotonou Partnerschapsovereenkomst en de EPA met de Cariforum-staten? Zijn de algemene bepalingen van het eerste verdrag, die niet direct de handel tussen de EU en de Cariforum-staten betreffen, ook op het tweede verdrag van toepassing? Zijn bijvoorbeeld de handelsbetrekking op basis van het Verdrag met de Cariforum-staten onderworpen aan de algemene bepalingen over het mensenrechtenbeleid in de Cotonou Partnerschapsovereenkomst?

Het EPA is expliciet gekoppeld aan het Verdrag van Cotonou en met name aan de essentiële elementen betreffende democratie, mensenrechten en rechtsstaat en het fundamentele element betreffende goed bestuur. De relatie tussen het Verdrag van Cotonou en het EPA is geregeld in de artikelen 2 en 241 van het EPA met de Cariforum landen. Deze artikelen bepalen ook dat het EPA onderdeel uit kan maken van de artikel 96 procedure betreffende passende maatregelen in het geval van schendingen van de essentiële elementen van het Verdrag van Cotonou. Daarbij zij aangetekend dat het opschorten van handelsafspraken een uiterste remedie is.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie van de regering informatie over de huidige stand van zaken betreffende de positie van de drie andere landen binnen het Koninkrijk betreffende respectievelijk de Cotonou Partnerschapsovereenkomst en de EPA met de Cariforum-staten.

Het Verdrag van Cotonou regelt de relaties tussen de EU en de ACS landen. De relaties tussen de EU en zogenaamde Landen en Gebieden Overzee (LGO's), waar Aruba, Curaçao en Sint Maarten toe behoren, kennen een eigen regeling.

Gezien de nabijheid van de drie andere landen binnen het Koninkrijk tot de Cariforum landen, is tijdens de onderhandelingen over het Cariforum EPA nauw contact gehouden met Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In de Memorie van Toelichting (Deel VI Algemene Bepalingen en Slot Bepalingen) wordt, naar aanleiding van een vraag van de Raad van State, reeds uitgebreid ingegaan op de relatie tussen deze drie landen en het EPA.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Memorie van Toelichting van wetsvoorstel 32 799 stelt dat het onderhandelingsmandaat voor de huidige wijziging van het 10^e Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) onder andere lag in het versterken van de tekst betreffende de regionale dimensie en regionale integratie, met als doel de steeds intensievere samenwerking van de EU met de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS) te reflecteren. Kan de regering concreet aangeven waaruit deze versterking bestaat ten opzichte van de oude tekst? Hoe verwacht de regering dat de wijziging van de tekst doorwerkt in het veld?

Voor de exacte tekstwijzigingen verwijs ik u graag naar de tekst van het Wijzigingsverdrag (bijlage bij de Memorie van Toelichting¹). De nieuwe tekst reflecteert processen die al gaande zijn in

¹ Kamerstuk 32 799.

het veld. Regionale organisaties spelen een steeds belangrijkere rol op het Afrikaanse continent, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid maar ook op het gebied van regionale economische integratie. De EU erkent deze rol en probeert deze te versterken. De EU biedt hier ook toegevoegde waarde. Bij samenwerking met regionale organisaties dient rekening te worden gehouden met de zwakke capaciteit van de regionale organisaties en gebrek aan *ownership* van regionale programma's op nationaal niveau.

Een belangrijk punt betreft het vervallen van preferentiële handelsovereenkomsten en vervanging door de EPA's, zo stellen de leden van de SP-fractie en zo betoogden ook de leden van de CDA-fractie in het Verslag van de Tweede Kamer (32 799). Kan de regering becijferen waarom en zo ja, in hoeverre, ACS-landen beter af zijn met EPA's dan met preferentiële handelsafspraken? Hoe duidt de regering de ontwikkelingen op dit dossier met de Cariforum-landen en waarin verschilt dit wezenlijk van de situatie met de ACS-landen? Wat zijn de mogelijkheden voor de ACS-landen om eenzijdig niet in te stemmen met de EPA's en wat zijn daarvan vervolgens de consequenties? In hoeverre wordt thans het «Everything But Arms»-mechanisme benut als alternatief?

Tot 2008 konden de ACS landen op basis van het Verdrag van Cotonou en daarvoor het Verdrag van Lomé gebruik maken van unilaterale handelspreferenties. Deze preferenties boden de ACS landen een zeer goede, zij het niet volledig tariefvrije, toegang tot de Europese markt. EPA's gaan een stapje verder: zij bieden de ACS landen een volledig tariefvrije toegang tot de Europese markt (*Duty Free Quota Free*). Daarnaast kennen de EPA's gunstiger oorsprongsregels en bevorderen ze de intra-regionale handel. Het in Londen gevestigde *Overseas Development Institute* berekende in 2008 dat indien alle ACS landen naar de EU zouden exporteren op basis van *Duty Free Quota Free*, dit een bedrag van 13 miljoen Euro zou toevoegen aan de aanvoerketens in ACS landen. Dat is een relatief klein bedrag omdat de ACS landen onder de oude, unilaterale preferenties zeer goede markttoegang hadden.

Het is van belang hierbij op te merken, dat de vergelijking tussen de «oude» preferenties en de EPA's in zekere zin irrelevant is; de oude preferenties zijn immers onhoudbaar gebleken in WTO kader. Zonder de EPA's zouden ACS landen die geen gebruik kunnen maken van *Everything But Arms* (dat wil zeggen de niet-MOL's) te maken krijgen met hogere tarieven op een aantal belangrijke export producten. Dat zou voor hen naar verwachting leiden tot een terugval in exporten naar de EU, waarbij de situatie natuurlijk van land tot land verschillend is.

Uiteraard staat het de ACS landen vrij al dan niet een EPA aan te gaan. Zoals hierboven reeds gesteld in een antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, geldt voor landen die geen EPA aangaan dat zij gebruik kunnen maken van het Algemeen Preferentieel Stelsel. Voor de MOL's betekent dit dat zij onder *Everything But Arms* nog steeds *Duty Free Quota Free* naar de EU kunnen exporteren waardoor de gevolgen van het niet aangaan van een EPA voor hen gering zijn. Dit is de reden dat de meeste MOL's onder de ACS landen tot op heden geen EPA of interim EPA zijn aangegaan. Deze landen (28 in totaal) exporteren nu dus naar de EU onder *Everything But Arms*. Dat betekent ook dat de oorsprongsregels van het Algemeen Preferentieel Stelsel van toepassing zijn, die minder gunstig zijn dan de oorsprongsregels die in EPA verband kunnen worden afgesproken.

Zoals beschreven in de Memorie van Toelichting, is het lage aantal MOL's in de Caribische regio (alleen Haïti) één van de redenen voor het relatief soepel tot stand komen van een EPA met de Cariforum landen vergeleken met de andere ACS regio's. Daarnaast kende de Caribische regio reeds een sterke regionale organisatie in de vorm van CARICOM en was er grotere bereidheid tot het verder openen van de eigen markt en het aangaan van afspraken op terreinen als diensten en investeringen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Memorie van Toelichting van wetsvoorstel 32 799 aangeeft dat de ACS-landen een aantal wijzigingen hebben voorgesteld die voor de EU niet of alleen in gewijzigde vorm aanvaardbaar waren.¹ Daaronder viel het instellen van reguliere EU-ACS bijeenkomsten van staatshoofden en regeringsleiders. Waarom was dit voor de EU niet aanvaardbaar, althans niet op reguliere basis? Het lijkt deze leden alleszins zinvol (twee)jaarlijks een dergelijke bijeenkomst tussen buurcontinenten te houden, mits er een agenda van enige relevantie en urgentie kan worden opgesteld.

Het Verdrag van Cotonou kent reeds een sterke institutionele structuur, met een gezamenlijke Raad van Ministers die in principe één maal per jaar samen komt, een gezamenlijk Comité van Ambassadeurs en een Parlementaire Assemblée. Daarnaast vinden regelmatig bijeenkomsten plaats met de staatshoofden en regeringsleiders van de ACS landen in ander verband. Zo is er een driejaarlijkse EU-Afrika top en een tweejaarlijkse top met de Caribische landen. Tegen deze achtergrond lijkt het aangaan van een extra verplichting op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden weinig toegevoegde waarde te hebben. Uiteraard is het altijd mogelijk een EU-ACS top te houden indien daaraan behoefte bestaat.

De paragraaf *Belangrijkste punten van onderhandeling* in de Memorie van Toelichting heeft wat de leden van de SP-fractie betreft een onaangename «master and servant» toon. Deelt de regering deze mening? Is dat, mede gezien het toegenomen zelfbewustzijn van de ACS-landen, wel een opportune houding? Graag een reactie van de regering.

Inderdaad bestaat er een toegenomen en nog steeds toenemend zelfbewustzijn bij de ACS landen. De regering beschouwt dit als een positieve ontwikkeling. De EU en de ACS moeten toe naar een modernere, minder op afhankelijkheid gebaseerde relatie. Daarin past duidelijkheid over hetgeen men van elkaar kan verwachten.

Het onderhandelen van verdragen is een proces van geven en nemen. Uiteindelijk gaat het erom tot een resultaat te komen dat voor beide zijden acceptabel is. De EU heeft daarbij steeds duidelijk aangegeven dat zij niet kan marchanderen met kernwaarden betreffende mensenrechten (waaronder het internationaal vastgelegde principe van non-discriminatie) en vervolging van internationale misdaden. Ook op enkele andere punten kon de EU wensen van de ACS landen niet accommoderen. De paragraaf in de Memorie van Toelichting waar de leden van de SP fractie naar verwijzen beschrijft in hoeverre EU en ACS elkaar uiteindelijk konden vinden op de belangrijkste openstaande punten.

¹ Zie voetnoot 1.

Vervolgens vragen de leden van de SP-fractie hoe het staat met de relatieve uitputting van de 22,7 miljard Euro in het 10^e EOF? Is er een overzicht beschikbaar waaraan het geld is uitgegeven? Dreigt er net zo'n grote onderbenutting van dit fonds als bij ingang van het 9^e EOF, toen het budget voor ruim 9 miljard bestond uit overschotten uit vorige periodes? Hoe werd en wordt de effectiviteit van het EOF gemeten? Graag een reactie van de regering.

De *performance review* van het tiende EOF geeft aan dat de Commissie halverwege het 10^e EOF 50% van de fondsen heeft gecommitteerd. De Commissie verwacht het volledige fonds te hebben gecommitteerd voor eind 2013. Mochten er middelen zijn die *niet* voor eind 2013 zijn vastgelegd, dan vloeien deze terug naar de lidstaten. De betalingen naderen daarnaast steeds dichter het niveau van vastleggingen. Dominante sectoren in de landenprogramma's zijn infrastructuur (30%), sociale sectoren (30%) en goed bestuur (15%). Circa 30% van EOF10 zal via algemene begrotingssteun verlopen en circa 15% via sectorale begrotingssteun.

De Commissie meet de impact van de individuele programma's door middel van evaluatie en monitoringsmechanismen. In zijn conclusies naar aanleiding van de *performance review* van het tiende EOF moedigt de Raad de Commissie aan deze systemen verder te versterken en de kwaliteit van de resultaatrapportages te verbeteren.

De Memorie van Toelichting van wetsvoorstel 32 799 stelt: «De wijzigingen die worden aangebracht in de Overeenkomst van Cotonou sluiten goed aan bij het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid, met name ten aanzien van HIV/Aids, klimaatverandering, veiligheid en ontwikkeling, de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en de effectiviteit van ontwikkelingsamenwerking».¹ Het EOF zou zich vanwege haar schaal en daarmee samenhangend mandaat juist dienen te onderscheiden van bilateraal ontwikkelingsbeleid. De passage getuigt echter van een visie waarin juist duplicering van prioriteiten wordt toegejuicht. Er is, met andere woorden, geen sprake van subsidiariteit. De leden van de SP-fractie vragen hierop een reactie van de regering.

Ontwikkelingsamenwerking is een parallele gedeelde bevoegdheid van de EU en lidstaten. Het is niet zo dat duplicering van prioriteiten wordt toegejuicht, zoals deze vraag suggereert. Europese ontwikkelingsamenwerking kan juist ook complementair zijn aan wat lidstaten doen, en daarvoor bestaat zijdens het Kabinet ook waardering. Om een voorbeeld te noemen: de EU zal in 2014–2020 nog 20% van haar middelen inzetten voor menselijke ontwikkeling en sociale inclusie, met inbegrip van de sociale sectoren (gezondheidszorg en onderwijs). Nederland concentreert zich op andere thema's, maar vindt het goed dat de EU dit op zich neemt. De werkverdeling tussen EU en lidstaten zou in het kader van gezamenlijke programmering nog een hogere vlucht moeten nemen, zowel *in* derde landen als bij het bepalen van de landenkeuze. Dat wil niet zeggen dat het Kabinet het Nederlands *beleid* niet uitdraagt, en terug wil zien, in EU-verband en in de betrekkingen tussen de EU en derde landen, zoals in dit geval de ACS-landen. Nederland is een actief pleitbezorger van zijn standpunten in Brussel en vindt het goed dat specifieke Nederlandse benaderingen, zoals ten aanzien van Hiv/AIDS, maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld begrotingssteun, door de EU worden gedeeld. Dat is geen duplicering van

¹ TK, 2011–2012, 32 799, nr. 4, blz. 5.

prioriteiten maar het verlengen van de eigen invloed in de wereld. De millenniumdoelstellingen, tot slot, zijn internationaal richtinggevend voor ontwikkelingsinspanningen – EU en lidstaten zijn daar gezamenlijk aan gehouden. Hetzelfde geldt voor een thema als de effectiviteit van de hulp: daarover zijn internationaal afspraken gemaakt (Parijs, Accra en Busan) die onverkort ook voor de EU gelden.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de derde alinea van artikel 1 (32 799) een expliciete verwijzing is toegevoegd naar de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling als internationale verbintenis van de verdragspartijen. Is het, zo vragen deze leden, anno 2012 nog opportuun een artikel te wijzigen vanwege de Millenniumdoelstellingen? Het is bijna 2015, het is afdoende bekend dat sommige doelen wel en sommige niet worden gehaald. Bovendien adresseren de Millenniumdoelstellingen slechts een deel van het ontwikkelingsprobleem. Wordt het niet tijd voor een nieuwe agenda en zo ja, hoe gaan de EU en de lidstaten daarmee aan de gang? Graag ook op dit punt een reactie van de regering.

De Tweede Herziening van de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen heeft betrekking op de periode 2010–2015. In die zin is het zeker opportuun de Millennium ontwikkelingsdoelen expliciet te noemen in de overeenkomst, juist in een poging de realisatie van de doelen vóór hun einddatum (2015) dichterbij te brengen. Het is nog niet bekend hoe de ontwikkelingsagenda post-2015 zal luiden. Het proces om een nieuwe internationale consensus over ontwikkeling tot stand te brengen, is door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties inmiddels wel in gang gezet met de aankondiging van een high-level panel. Ook de EU bereidt zich voor op het post-2015 tijdperk. De Europese Commissie is een publieke consultatieronde begonnen die moet uitmonden in een Mededeling over de EU-inzet voor een post-2015 raamwerk. Het Kabinet zal de Kamer over de Nederlandse inzet hiervoor te zijner tijd informeren. Dat de Cotonou Partnerschapsovereenkomst, die gebaseerd is op drie pijlers (politiek, handel en hulp) hiertoe belangrijke aanknopingspunten biedt, is evident. Hiermee is ook de vraag van de leden van de PvdA over dit onderwerp beantwoord.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen