

Vergaderjaar 2011–2012

32 799

Goedkeuring van de op 22 juni 2010 te Ouagadougou totstandgekomen 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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 februari 2012

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het bovengenoemde verdrag. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord, waarbij de volgorde van vragen wordt aangehouden en vragen met dezelfde strekking worden samengevoegd en in één keer beantwoord.

I. ALGEMENE INLEIDING

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor een goede afstemming tussen de herziening van het Cotonou-verdrag enerzijds en de onderhandelingen tussen de ACS-landen en de Europese Unie over de Europese partnerschapsakkoorden (EPA's) anderzijds. Zij stellen dat aangezien de onderhandelingen met de ACS-landen op dit gebied zich in verschillende stadia bevinden, het van groot belang is dat voor alle landen specifiek de (mogelijk negatieve) gevolgen worden uitgewerkt van het komen te vervallen van de eenzijdige preferenties. Zij vragen de regering specifiek om nader in te gaan op deze spanning tussen de verschillende verdragen en hoe er voor wordt gezorgd dat het vervallen van de preferenties op een goede manier aansluit bij deze herziening.

Zoals afgesproken in het Verdrag van Cotonou zijn de eenzijdige handelspreferenties ten gunste van de ACS-landen per 1 januari 2008 komen te vervallen. ACS-landen met (voorlopige) Economische Partnerschapsakkoorden (EPA) maken sindsdien aanspraak op tarief- en quotumvrije toegang tot de Europese markt op basis van EU-verordening 1528/2007 (Pb L 348 van 31 december 2007). Op dit moment vallen 36 ACS-landen onder

de werking van deze verordening. ACS-landen die geen (voorlopig) EPA met de EU zijn aan gegaan, handelen sinds deze datum onder het Algemeen Preferentieel Stelsel. Voor Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) betekent dit dat zij eveneens tarief- en quotumvrije markttoegang krijgen op basis van het *Everything-But-Arms* regime.

De tweede herziening van het Verdrag van Cotonou verandert de tekst van het verdrag op een aantal punten om deze in overeenstemming te brengen met de sinds 2008 ontstane situatie. De verlopen eenzijdige preferenties worden geheel uit het verdrag geschrapt terwijl de nieuwe artikelen 36 en 37 tevens reflecteren dat de onderhandelingen over de EPA's in de meeste gevallen nog doorlopen omdat het niet is gelukt – zoals oorspronkelijk voorzien – per 1 januari 2008 met alle ACS-landen volledige EPA's af te sluiten. De tekst van artikel 36 blijft bepalen dat de verdragspartijen streven naar de totstandkoming van EPA's. Op basis daarvan onderhandelt de Europese Commissie verder met alle ACS-landen die een EPA aan willen gaan.

De leden van de CDA-fractie hechten grote waarde aan de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de samenwerking tussen de Europese Unie en de ACS-landen. Zij vragen de regering in te gaan op de concrete manier waarop deze organisaties hierbij zijn en worden betrokken en of hiervoor geld beschikbaar is gesteld. Zij vragen of de regering daarbij concreet kan ingaan op de werking van het Civil Society Platform dat is opgericht als uitvloeisel van het verdrag.

De regering is van mening dat een nationale overheid alleen een goede ontwikkelingsstrategie kan opstellen indien het maatschappelijk middenveld en nationale parlementen in dit proces worden betrokken. Het maatschappelijk middenveld is een directe belanghebbende bij de EU-ACS samenwerking en wordt ook in het Verdrag van Cotonou als zodanig erkend. Het verdrag verplicht tot het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het opstellen en de implementatie van de programma's die via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) worden gefinancierd. Het verdrag verplicht ook tot financiering van maatschappelijk middenveld om lokale ontwikkeling te bevorderen. Ook dient het maatschappelijk middenveld te worden betrokken bij de politieke dialoog (op basis van artikel 8 Verdrag van Cotonou) tussen de EU en de ACS-landen. Onder het tiende EOF (looptijd van 2008–2013) is € 168 miljoen beschikbaar gesteld voor ondersteuning van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast was er voor 2011–2013 € 702 miljoen beschikbaar via het *EU Non-State Actors Program*. Dit programma staat echter niet alleen open voor de ACS-landen maar ook voor andere landen waar de EU een ontwikkelingsrelatie mee onderhoudt. Het aangaan van een dialoog met het maatschappelijk middenveld in het ACS-land is ten eerste de verantwoordelijkheid van de overheid van dat land. Echter, de EU-delegaties in de ACS-landen spelen hierin wel vaak de rol van aanjager. Het *Civil Society Platform* bestaat uit 79 *Civil Society Organizations* (een uit elk ACS-land). Leden van het Platform worden door de overheden van de ACS-landen aangewezen. Het platform vormt een brug tussen de organisaties in de EU en het maatschappelijk middenveld in de ACS-landen. Het doel is om het maatschappelijk middenveld in de ACS-landen te versterken door middel van betere informatievoorziening over de EU-ACS samenwerking, het opzetten van partnerschappen en het facili-

teren van het delen van kennis- en expertise. Het platform ontvangt geen structurele steun van donoren en beschikt niet over een eigen budget. De laatste drie bijeenkomsten van het platform zijn gefinancierd door de Commissie.

De leden van de CDA-fractie vragen welke afspraken er op initiatief van Nederland zijn gemaakt op het gebied van kinderarbeid met de ACS-landen. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid lezen dat de wijzigingen die worden aangebracht in de Overeenkomst van Cotonou goed aansluiten bij het Nederlandse OS beleid. Een van deze punten is de opname van kinderarbeid als onderwerp van een politiek dialoog. De leden vinden het positief dat Nederland dit thema wil opnemen in de politieke dialoog aangezien wereldwijd nog steeds ruim 218 miljoen kinderen het slachtoffer zijn van kinderarbeid. De PvdA-fractie vraagt of de regering binnen deze dialoog specifiek aandacht kan vragen voor kinderarbeid in de cacao-industrie en of de regering kan aangeven hoe de politieke dialoog zich verhoudt tot het Harkin-Engel-Protocol (afspraken met bedrijven en overheden) tegen kinderuitbuiting in de cacao-industrie.

Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting heeft Nederland er binnen de EU voor gepleit in het onderhandelingsmandaat kinderarbeid als onderwerp voor de politieke dialoog op te nemen. Dit is overgenomen door de Europese partners en in de onderhandelingen met de ACS-landen is de Europese Commissie er vervolgens in geslaagd het Verdrag van Cotonou op dit punt te wijzigen. Dat betekent dat kinderarbeid nu is toegevoegd aan de opsomming van onderwerpen voor de reguliere politieke dialoog in artikel 8 van het verdrag. De EU spreekt ACS-landen al aan op kinderarbeid, onder meer in de cacaosector. Opname van kinderarbeid in het verdrag geeft de EU een stevigere basis om ACS-landen aan te spreken. Via het Harkin-Engel-Protocol trachten bedrijven in de cacaosector kinderarbeid in de sector tegen te gaan. Het kabinet verwelkomt initiatieven vanuit de private sector om deze misstanden te voorkomen en ziet dit als ondersteunend aan de mogelijkheid om deze misstanden in de politieke dialoog aan de orde te stellen. Via het EOF worden ook middelen ter beschikking gesteld om de structurele oorzaken van kinderarbeid te bestrijden.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid merken op dat er geen overeenstemming kon worden bereikt over aanpassing van artikel 13 inzake migratie en vragen de regering uit te leggen waarom deze overeenstemming niet tot stand is gekomen en wat de inzet van Nederland was bij deze onderhandelingen.

Leden van de CDA fractie vragen naar de concrete inhoud van de migratiedialoog die zal worden opgestart.

De Nederlandse inzet bij onderhandelingen over artikel 13 kwam overeen met het mandaat dat is gegeven aan de Commissie, namelijk de bepaling betreffende terug- en overname nader uit te werken en te operationaliseren. Deze wens is ingegeven vanuit het gegeven dat de toepassing van artikel 13 in de praktijk moeizaam verloopt. Artikel 13 stelt onder andere dat alle partijen de eigen onderdanen zonder verdere formaliteiten zullen terugnemen. ACS-landen zijn echter van mening dat de operationele aspecten uitgewerkt moeten worden in afzonderlijke bilaterale terug- en overname overeenkomsten tussen hun land en de EU. De «generieke» terug-en overnamebepalingen uit het Verdrag van Cotonou willen zij verder uitgewerkt zien. Zij beroepen zich hierbij eveneens op artikel 13. Uiteindelijk is besloten om artikel

13 niet aan te passen, maar wel in de vorm van een migratiedialoog de mogelijkheden voor een intensievere samenwerking op het vlak van migratie te onderzoeken.

In de migratiedialoog die in 2010 van start is gegaan, is afgesproken de samenwerking op drie specifieke gebieden van migratie te versterken, namelijk op het terrein van 1) migratie en ontwikkeling; 2) legale migratie en; 3) 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 concrete resultaten trachten te behalen in 2012 op het terrein van visa, overmakingen uit het buitenland en het vraagstuk van terug- en overname. Nederland speelt een actieve rol in deze migratiedialoog. Bovendien is het kabinet van mening dat ACS-landen die systematisch niet meewerken bij de terugname van eigen onderdanen daarvan ook de gevolgen moeten ondervinden in de hulprelatie van de EU zoals ook aan uw Kamer gemeld in de brief die de minister voor Immigratie en Asiel en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken u op 10 juni 2011 hebben toegezonden ten aanzien van het beleidsterrein internationale migratie en ontwikkeling (Kamerstukken 2010–2011, 30 573 nr. 74).

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de relatie tussen de Europese Unie en Soedan, nu Soedan al sinds de eerste herziening van het Verdrag van Cotonou geen partij meer is.

Het EU beleid ten aanzien van Soedan is vastgelegd in de «geïntegreerde benadering» die de Raad Buitenlandse Zaken van juni 2011 heeft aangenomen (referte het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juni 2011 (Kamerstukken 2010–2011, 21 501-02 nr. 1074). Deze benadering is op Soedan en Zuid-Soedan gericht en streeft naar twee levensvatbare, vreedzame en welvarende staten, die in harmonie met elkaar leven en met hun burens. De EU streeft naar een breed, alomvattend vredesakkoord voor Darfoer en zet in op armoedebestrijding en ondersteuning van legitieme regeringen die mensenrechten en de rechtstaat respecteren.

De hulp aan Soedan is beperkt. Belangrijke kracht van het Verdrag van Cotonou is dat het voorwaarden stelt aan de hulp. Omdat Soedan geen partij is bij de eerste herziening van het verdrag maakt het geen aanspraak op gelden uit het tiende EOF (looptijd 2008–2013). In het licht van de humanitaire crisis in Soedan, heeft de Raad Buitenlandse Zaken van juli 2010 € 150 miljoen beschikbaar gesteld voor Soedan onder de voorwaarde dat het geld naar de meest kwetsbare groepen in de samenleving gaat en dat deze hulp buiten de centrale regering om gekanaliseerd wordt. Zestig procent van dit bedrag is bestemd voor het inmiddels onafhankelijke Zuid-Soedan. De overige gelden zijn voornamelijk bestemd voor Darfoer, Oost-Soedan en de Drie Gebieden (Abyei, Zuid-Kordofan en Blauwe Nijl). Soedan maakt tevens aanspraak op specifieke fondsen onder het EU extern beleid. Nederland ziet erop toe dat bij het gebruik van deze instrumenten een zelfde conditionaliteit geldt als bij de EOF fondsen wordt gehanteerd. In het kader van het *Everything-but-Arms* handelsregime heeft Soedan tariefvrije toegang tot de EU-markt.

Appreciatie van de Overeenkomst

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 12

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen op welke wijze Nederland vorm wenst te geven aan de nieuwe paragraaf van artikel 12 die stelt dat de partijen beleidscoherentie inzake ontwikkeling zullen bevorderen. Zijn er specifieke landen en sectoren (bijv. landbouw, visserij) waar Nederland de focus op wil leggen?

In Nederland worden voorstellen voor nieuwe (binnenlandse en) EU regelgeving met externe werking actief gescand op gevolgen voor ontwikkelingslanden. Daarvoor worden de relevante Brusselse beleid- en besluitvormingstrajecten nauwlettend gevolgd, vooral ten aanzien van de vijf prioritaire uitdagingen voor beleidscoherentie voor ontwikkeling van de EU: 1) handel en financiering; 2) klimaatverandering; 3) voedselzekerheid; 4) migratie; en 5) vrede & veiligheid. Deze terreinen zijn ook van belang in de relatie met de ACS-landen. Onlangs verscheen het tweejaarlijkse rapport van de Europese Commissie over beleidscoherentie voor ontwikkeling. Dit rapport zal begin 2012 met een brief over Nederlandse inspanningen op coherentiegebied aan uw Kamer worden gestuurd. De vijf uitdagingen vormen tevens de basis voor de Nederlandse praktische *International Public Goods*-agenda die is gericht op versterking van de ontwikkelingsdimensie van de IPG's en die de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op 4 november 2011 aan uw Kamer stuurde (Kamerstukken 2010–2011, 32 605 nr. 57).

Artikel 23

Een nieuw artikel zal worden ingevoegd dat ingaat op de duurzame ontwikkeling van visserij en aquacultuur in de ACS-landen. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen hoe dit artikel zich verhoudt tot de visserijakkoorden?

Artikel 23 van het Verdrag van Cotonou past bij de initiatieven die de EU onderneemt ten behoeve van een duurzame ecologische en economische ontwikkeling van de visserij in ACS-landen. De EU hanteert in onderhandelingen over nieuwe visserijakkoorden met ACS-landen een aantal voorwaarden waaraan de akkoorden dienen te voldoen. De akkoorden moeten bijdragen aan het in stand houden van visbestanden en bescherming van de voedselzekerheid en werkgelegenheid van de lokale bevolking. Beheer van visbestanden dient gebaseerd te zijn op de beste beschikbare wetenschappelijke informatie en het principe van maximaal duurzame opbrengst. EU-vaartuigen mogen alleen vissen op het gedeelte van de visbestanden waarop het ACS-land niet zelf wil vissen.

Artikel 25

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen in hoeverre de bezuinigingen die vanuit de regering plaatsvinden op de sociale sectoren van invloed kunnen zijn op de bijdrage die van Nederland wordt verwacht binnen dit artikel?

Zoals in de focusbrief en basisbrief ontwikkelingssamenwerking van respectievelijk 18 maart 2011 (Kamerstukken 2010–2011, 32 605 nr. 2) en 26 november 2011 (Kamerstukken 2010–2011, 32 500 V nr. 15) is aangegeven, is steun aan de sociale sectoren geen speerpunt van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Nederland draagt echter nog steeds ruimschoots bij aan de ontwikkeling van deze sociale sectoren in de ACS-landen zowel via het bilaterale kanaal als via de medefinancieringsorganisaties en het multilaterale kanaal (EU en VN). In die zin voldoet Nederland geheel aan de verplichtingen onder dit artikel.

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

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal