

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1585

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2016

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 1 en 2 februari 2016.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) 1–2 februari, te Amsterdam

Op 1 en 2 februari kwamen de Europese Ministers van Ontwikkelingssamenwerking bijeen tijdens een informele Raad in Amsterdam. Ook Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking (Mimica) en vertegenwoordigers van de Europese Investeringsbank en het Europees Parlement waren aanwezig. Het doel van de bijeenkomst was een informele gedachtewisseling over post-Cotonou, de Global Strategy en migratie en ontwikkeling. Voor de lunch over duurzame mondiale waardeketens sloten ook de Europese handelsministers en Commissaris voor Handel (Malmström) aan.

Post-Cotonou

Ministers spraken over de toekomst van de betrekkingen tussen de EU en de zogenoemde ACS-landen (79 landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan) met het oog op het aflopen van het Cotonou-verdrag in 2020. Commissaris Mimica trapte af met een presentatie van de eerste resultaten van de publieke consultaties. De uitkomsten leken op dit moment te wijzen op een lichte voorkeur onder de respondenten voor een juridisch bindend verdrag, een noodzaak rekening te houden met de trend van regionalisering en de wens voor een sterkere betrokkenheid van de private sector en het maatschappelijk middenveld. Commissaris Mimica was vrij optimistisch over de rol van de ACS als groep en wees bijvoorbeeld op de samenwerking tijdens de klimaatonderhandelingen in Parijs. Het betoog van ECDPM – uitgenodigd als gastspreker – was aanzienlijk kritischer. Op basis van een recente studie¹ werden verschillende «mythes» over de EU-ACS samenwerking ontkracht. Zo werden de resultaten van de vaak bejubelde artikel 13 (samenwerking op terug- en overname) en artikel 96 (consultatieprocedure wanneer fundamentele waarden in het geding zijn als respect voor mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat, zoals recent met Burundi is gestart) sterk in twijfel getrokken. De ACS zou zich bovendien niet hebben kunnen omvormen tot een machtsblok van betekenis. Wanneer het er werkelijk toe doet, kiest de EU dan ook eerder voor samenwerking met bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie, zoals de recente Migratietop in Valletta aantoonde.

Zoals bekend wil het kabinet in deze fase vooral bijdragen aan een open debat om te voorkomen dat men kiest voor de weg van de minste weerstand: een vervolgverdrag met licht aangepaste inhoud. Dit zou een gemiste kans zijn voor een effectiever en gelijkwaardiger partnerschap. Door de opzet van de discussie is Nederland daar goed in geslaagd. In kleine groepen werd gebrainstormd over mogelijke scenario's voor toekomstige samenwerking, variërend van een voortzetting van het huidige raamwerk tot thematische gelegenheidscoalities. Er was duidelijke overeenstemming over de noodzaak het partnerschap te moderniseren. De wereld is veranderd. Nieuwe uitdagingen vragen om modernere samenwerkingsvormen die de donor-ontvanger relatie ontstijgen. Ook was men het eens dat de Global Goals het uitgangspunt moeten vormen voor het nieuwe partnerschap dat gebaseerd moet zijn op een coherent en geïntegreerd extern beleid van de Unie. Over de vorm (al dan niet juridisch bindend) en samenstelling (ACS als geheel of afzonderlijke regio's) liepen de meningen echter sterk uiteen.

De uitkomsten van de discussie moeten bijdragen aan een gezamenlijke Mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger over de EU inzet voor de onderhandelingen met de ACS-landen. Deze zal eind 2016

¹ <http://ecdpm.org/publications/ecdpm-future-acp-eu-political-economy/>

worden gepresenteerd, mede op basis van een interne evaluatie van de Commissie over het verdrag van Cotonou en de uitkomsten van de publieke consultaties.

Global Strategy

De Raad stond stil bij de herziening van het EU buitenland- en veiligheidsbeleid die moet leiden tot een nieuwe *EU Global Strategy on Foreign and Security Policy*. Hoge Vertegenwoordiger Mogherini benadrukte het belang van een goede incorporatie van de veiligheid-ontwikkelingsnexus in de strategie. Ze schetste de eerste contouren van de nieuwe strategie, die zou voortbouwen op het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB). De strategie zal zowel een thematische als een regionale invalshoek krijgen waarbij de belangen van de EU centraal staan met speciale aandacht voor terrorismebestrijding en de welvaart van de EU. Een grote nadruk ligt op de nabuurlanden, maar er is ook aandacht zijn voor andere regio's. In dit kader werd gewezen op de noodzaak voor partnerschappen met derde landen, die verder gaan dan een donor-ontvanger relatie. Tenslotte moest conflictpreventie ook een belangrijk onderdeel van de strategie vormen.

Lidstaten waren positief over de geïntegreerde aanpak in de strategie waar ontwikkeling – naast handel, milieu en energie – een belangrijke plek zal krijgen. Velen wezen op de steeds diffuser wordende scheiding tussen intern en extern beleid van de Unie, zoals wordt aangetoond door uitdagingen op het terrein van migratie, cybersecurity en terrorisme. Hieruit blijkt bovendien het belang van de sterke link tussen veiligheid en ontwikkeling. Lidstaten noemde uiteenlopende onderwerpen die terug zouden moeten komen in de strategie, maar men was het eens dat de Global Goals een sleutelrol moeten krijgen in de implementatie. De verankering van een ontwikkelingsinvalshoek in de strategie zou ook breder moeten zijn dan fragiele staten. Naast de aanpak van grondoorzaken van conflict en instabiliteit (waaronder extreme armoede), werd ook gewezen op het belang van goed bestuur en democratie; een middeninkomensland als Syrië was ondanks relatief goede economische omstandigheden toch bezweken onder slecht bestuur. Verschillende lidstaten wezen daarnaast op de noodzaak ook vinger aan de pols te houden bij landen die oprabbelden uit een situatie van conflict zoals Somalië en Afghanistan. De belangrijke rol die vrouwen te spelen hebben in conflictsituaties werd meermaals benoemd onder verwijzing naar VN Veiligheidsraad resolutie 1325.

De strategie zal de komende tijd worden uitgewerkt in nauw overleg met lidstaten en wordt in juni door de Hoge Vertegenwoordiger gepresenteerd aan de Europese Raad.

Migratie en ontwikkeling

Migratie en ontwikkeling is een terugkerend onderdeel van de agenda van de OS-Raad geworden. Ditmaal spitste de discussie zich toe – mede met het oog op de Syrië-regio conferentie die enkele dagen later zouden worden gehouden in Londen – op wat de EU kan doen om te zorgen dat vluchtelingen in de regio een beter toekomstperspectief hebben: dat ze een bestaan op kunnen bouwen, dat ze aan het werk kunnen en dat hun kinderen naar school kunnen. In dat licht was er veel waardering voor de concrete voorstellen die door de EU instellingen en lidstaten zijn ontwikkeld in aanloop naar de conferentie. De ambities zijn groot en de doelstellingen helder. Zo kondigde Duitsland een plan aan om één miljoen banen te creëren in de Syrië regio en presenteerde het VK een voorstel

om alle kinderen van Syrische vluchtelingen in het nieuwe schooljaar naar school te krijgen.

In landen in de Syrië regio heeft de instroom van vluchtelingen grote economische, sociale en politieke gevolgen. Hun massale aanwezigheid legt een zware last op beschikbaarheid en kosten van lokale voorzieningen zoals drinkwater, onderwijs en afvalverwerking. Om te voorkomen dat deze landen zouden bezwijken onder de grote migratiedruk is niet alleen meer geld nodig, maar ook meer maatregelen om economische groei aan te jagen. Dat moet verder gaan dan humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking, daar waren alle Ministers het over eens. Velen wezen op het belang de private sector te betrekken en de noodzaak ODA middelen in te zetten als katalysator voor duurzame economische groei, iets waar Nederland al geruime tijd voor pleit. De Europese Investeringsbank (EIB) is hierin een belangrijke partner. De EIB was bereid de komende vijf jaar een additionele EUR 2 miljard (bovenop de bestaande leningenportefeuille van EUR 12,5 miljard) aan leningen beschikbaar te stellen in Turkije, Jordanië, Libanon en Egypte. Veel lidstaten merken op dat in dit kader ook Noord-Irak niet vergeten moet worden. Ook daar is de druk door grote aantallen ontheemden enorm.

Nederland zet zich al geruime tijd in voor versterkte samenwerking met landen als Libanon en Jordanië en voor structurele oplossingen om de vluchtelingen in deze landen te ondersteunen op het gebied van werk, onderwijs, zorg en water. Het kabinet is dan ook tevreden dat er nu een concreet plan is gepresenteerd voor de ontwikkeling van brede partnerschappen met deze landen – zogenoemde Compacts – waarin ook aandacht is voor intensievere samenwerking op het gebied van handel en veiligheid. Tegelijkertijd zullen deze landen ook zelf moeten bijdragen aan het creëren van een beter toekomstperspectief, bijvoorbeeld door vluchtelingen werkvergunningen te geven en hun rechten te waarborgen.

EU en verduurzaming mondiale waardeketens

Voortbouwend op de discussies en uitkomsten van de conferentie «EU en duurzaamheid in mondiale waardeketens» die door Nederland werd georganiseerd op 7 december 2015, spraken de EU Ministers voor ontwikkelingssamenwerking en EU Ministers voor handel over hoe handel- en OS-beleid kunnen bijdragen aan de verduurzaming van mondiale waardeketens. Het was voor het eerst dat ze in deze samenstelling bijeenkwamen. Ook vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de EIB namen deel aan deze sessie.

Het initiatief om hulp en handel beter aan elkaar te verbinden werd door alle deelnemers positief ontvangen. Op basis van ervaringen uit het bedrijfsleven werd gediscussieerd over hoe in Europees verband door zowel bedrijfsleven als overheden, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, kan worden bijgedragen aan het verduurzamen van waardeketens. Hierbij werd onder meer gewezen op het belang van betere afstemming door zowel de lidstaten als de Commissie instellingentussen handels- en ontwikkelingsinstrumenten. Hierbij werd onder meer gewezen op het belang van een koppeling van lopende programma's in en samenwerkingsverbanden met derde landen op het terrein van duurzaamheid aan de implementatie van afspraken over handel en duurzaamheid in handels- en investeringsakkoorden. Ook het belang van meer transparantie in ketens, bewustzijn van consumenten en het delen van *best practices* in Europa werden onderstreept. Actieve betrokkenheid van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is ook hierin cruciaal.

Er was brede steun voor een aantal (recente en verwachte) Europese initiatieven die handvatten bieden voor verduurzaming van waardeketens waaronder de nieuwe *Aid for Trade Strategy*, de uitwerking van de in oktober 2015 gepubliceerde handelsstrategie *Trade for All* en een nieuw EU actieplan voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Nederland beoogt als EU-voorzitter de synergie tussen hulp en handel verder vorm te geven en met deze gecombineerde sessie tijdens de informele Raad in Amsterdam is een eerste stap is gezet. De komende maanden zal verder worden gewerkt aan de inbedding van duurzame mondiale waardeketens in de EU agenda. De aankondiging van de Europese Commissie van het zogenaamde *EU Garment Initiative* gericht op verduurzaming van de textielsector dat in april wordt gelanceerd, sluit hier goed bij aan. De Nederlandse triopartners Slowakije en Malta hebben aangegeven de aandacht voor de hulp en handel agenda en in het bijzonder voor de verduurzaming van waardeketens voort te willen zetten.