
Vergaderjaar 2007–2008

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 772

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2007

Hierbij heb ik het genoegen u het verslag aan te bieden van de informele bijeenkomst van EU-ministers voor Ontwikkelingssamenwerking van 21 en 22 september 2007.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Op 21 en 22 september vond in het Portugese Funchal de informele bijeenkomst van ministers voor Ontwikkelingssamenwerking plaats, onder leiding van de Portugese staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Joao Gomes Cravinho. Belangrijkste onderwerpen van bespreking waren het EU-beleid inzake fragiele staten, humanitaire hulp en de onderhandelingen over de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's). Vanwege de agenda van de Ministerraad was ik helaas niet in staat zelf Nederland te vertegenwoordigen. De directeur-generaal Internationale Samenwerking heeft mij vervangen.

Fragiele Staten

Het initiatief van het voorzitterschap en de Commissie om het EU beleid ten aanzien van fragiliteit en ontwikkeling aan te scherpen, kan op brede steun van de lidstaten rekenen. Dit bleek in het verkennende debat dat over dit onderwerp plaats vond. De discussie werd geopend door Commissaris Louis Michel (Ontwikkeling) die wees op het belang om in fragiele situaties humanitaire, politieke, militaire actie en lange termijn hulp te kunnen combineren. Hij noemde in dit verband de situatie in Tsjaad. Het was van belang om de kloof tussen activiteiten onder de eerste pijler en de tweede pijler te overbruggen en betere coördinatie tot stand te brengen. De EU gedragscode voor werkverdeling in ontwikkelingssamenwerking zou ook moeten worden toegepast op dit thema, aldus Michel.

Nederland liet weten dat zijn beleid ten aanzien van fragiele staten nog volop in ontwikkeling is en met belangstelling wordt gekeken naar de EU als kanaal en als kader voor beleid. Hoe sterker het EU-beleid voor fragiele staten wordt, des te meer Nederland kan doen via de EU. Nederland benadrukte ook het belang van de toepassing van de EU Gedragscode voor Werkverdeling op het fragiliteitsdossier, zowel om «donorwezen» te voorkomen als om werkverdeling binnen partnerlanden te optimaliseren. De EU heeft voor de aanpak van fragiele staten een bijzonder potentieel omdat het beschikt over een breed instrumentarium, van ontwikkelingshulp tot *battle groups* en de mogelijkheid om gezamenlijk druk uit te oefenen. Dat potentieel komt echter alleen tot zijn recht bij betere samenwerking tussen de Commissie en de Raad en een meer geïntegreerd en coherent optreden naar buiten. Er zijn al verbeteringen, maar Nederland zou bijvoorbeeld meer speciale vertegenwoordigers van de EU met óók een mandaat namens de Commissie toejuichen. Een volledig geïntegreerde EU inzet in fragiele situaties zou in de vorm van *pilots* kunnen worden uitgewerkt, waarbij Nederland Burundi als mogelijkheid heeft genoemd. Ook hield Nederland een pleidooi voor betere donorcoördinatie in Afghanistan.

Ook veel andere lidstaten bevestigden het belang van betere coördinatie van bestaande instrumenten en de toepassing van de EU gedragscode inzake werkverdeling op dit onderwerp. Ook het belang van preventie, de rol van maatschappelijk middenveld, aandacht voor de gender-dimensie en de coördinatie met andere donoren en spelers werden veelvuldig genoemd.

Het voorzitterschap constateerde dat er voldoende steun was voor aanscherping van het EU beleid terzake en zal voor de RAZEB in november conclusies voorbereiden.

Veiligheid en ontwikkeling

De lunchdiscussie over dit onderwerp werd ingeleid door de Portugese minister van Defensie, Nuno Severiano Teixeira. De minister voerde onder meer aan dat de EU Afrika moest assisteren bij het ontwikkelen van eigen mechanismen om hun problemen aan te pakken.

Nederland benadrukte tijdens de lunchdiscussie het belang van een coherente «*whole of government*»-benadering ten aanzien van ontwikkeling en veiligheid en deelde ter illustratie de eigen ervaringen met de 3-D-benadering (*defense, diplomacy, development*). Samenwerking tussen de veiligheids- en ontwikkelingssectoren had enige gewenning nodig, maar verliep recentelijk beter. Nederland wees op het belang van flexibele financiële programmering en deelde de ervaring met het Stabiliteitsfonds. Als de EU de ambitie heeft om een grotere rol te spelen op het gebied van veiligheid, dan zullen daarvoor ook middelen ter beschikking moeten worden gesteld. In dit verband wees Nederland op de terughoudendheid van een aantal lidstaten om gebruik te maken van het financieringsmechanisme ATHENA.

Het VK verwachtte dat het debat over veiligheid en ontwikkeling alleen maar aan belang zou winnen. In het VK probeerde men de samenwerking tussen Defensie, OS en BZ te versterken, maar bleken er grote (cultuur-) verschillen te bestaan. Duitsland toonde zich terughoudend over de inzet van militairen in deze context. Ook Denemarken wees op cultuurverschillen tussen «sandalen» (OS) en «laarzen» (militairen), maar kende ook goede ervaringen met gezamenlijke trainingsprogramma's voor uitzending.

Humanitaire hulp

Staatssecretaris Cravinho stelde voor nog dit jaar de beoogde *EU Consensus over Humanitaire Hulp* van Raad, Commissie en Europees Parlement af te ronden.

Commissaris Michel bestempelde de uitdagingen op het terrein van de humanitaire hulp als groter dan ooit. Er is een toenemend aantal humanitaire crises en steeds intensere aandacht van media en politiek. Hoofdelementen van het EU beleid moeten zijn: respect voor de humanitaire grondbeginselen, verbetering van de werkmethodes en partnerschappen, coördinatie en complementariteit tussen de EU en andere internationale organisaties. De EU erkent de centrale rol van de VN op humanitair terrein en wil deze versterken.

Nederland steunt de ambitie om tot een Consensus over humanitaire hulp te komen. Het is goed dat de principes en waarden van Europese humanitaire hulpverlening worden bevestigd door alle lidstaten en de Commissie. Gezien het belang dat Nederland hecht aan de centrale en coördinerende rol van de VN in internationale rampenrespons, is Nederland geen voorstander van nieuwe Europese mechanismen die bestaande internationale instrumenten zouden kunnen dupliceren. Wel is een heldere rolverdeling binnen de Commissie op het gebied van internationale rampenrespons noodzakelijk. Voor effectieve hulpverlening bij humanitaire rampen zou DG ECHO verantwoordelijk moeten zijn. Nederland hield verder een pleidooi voor erkenning en ondersteuning van het CERF (Central Emergency Response Fund) als uniek instrument voor flexibele financiering van acute noodsituaties.

Een van de belangrijkste discussiepunten was de vraag onder welke voorwaarden civiele bescherming en militaire middelen kunnen worden ingezet. Daarbij zijn er veel lidstaten, waaronder Nederland, die terughou-

dend zijn en de inzet aan stringente voorwaarden willen binden. Enkele andere lidstaten wensen de mogelijkheden zo ruim mogelijk te houden.

EPA onderhandelingen

Commissaris Mandelson (Handel) probeerde met zijn inleiding de toemende twijfels bij lidstaten over de haalbaarheid van EPA's voor de einddatum van 1 januari 2008 weg te nemen en de rijen te sluiten in deze cruciale fase van de onderhandelingen. Hij stelde dat het EU aanbod aan de EPA-regio's genereus en zonder precedent was: vrije markttoegang, soepeler origineregels, substantiële *Aid for Trade*. Van de ACS-landen werden beperkte concessies gevraagd over een lange periode en met mogelijkheden om producten volledig van liberalisering uit te sluiten. «We zijn geen WTO perfectionisten», aldus Mandelson. Hij was bereid om zeer asymmetrische EPA's in de WTO te verdedigen als zijnde conform artikel XXIV (van GATT/WTO) inzake regionale vrijhandelsakkoorden.

De situatie in de onderhandelingen met de ACS regio's noemde Mandelson «gemengd maar niet hopeloos». Met de Caraïben is de basistekst bijna rond, een aanbod voor markttoegang van Caraïbische zijde zou in de komende dagen kunnen komen. De Stille Oceaan regio toonde vooruitgang, vier landen hadden inmiddels een marktaanbod gedaan. Centraal-Afrika onderhandelde intensief en had een voorlopig aanbod voor markttoegang opgesteld; de afronding zou krap worden. In de regio Zuidelijk-Afrika zouden Zuid-Afrikaanse eisen de onderhandelingen bemoeilijken. Aangezien van de rest van deze regio slechts beperkte concessies nodig zijn, zou in principe snel een akkoord tot stand kunnen komen als de discussie tussen Zuid-Afrika en de EU was opgelost. In Oosten en in West-Afrika dreigt een splitsing tussen de MOLs (Minst Ontwikkelde Landen) en de niet-MOLs, aldus Mandelson. In Oost-Afrika zouden de niet-MOLs Kenya en Mauritius hiervan het slachtoffer kunnen worden. De West-Afrikaanse regio zou de capaciteit hebben om snel een regionale overeenkomst af te sluiten, maar maakte momenteel geen vooruitgang. Nigeria – geen MOL – was zeer terughoudend, ook omdat het land vanwege haar exportstructuur weinig te verliezen zou hebben. De andere niet-MOLs in de regio – Ivoorkust en Ghana – hadden wel veel te verliezen.

Er was geen plan B, aldus Mandelson. De enige terugvaloptie op 1 januari 2008 was het APS (Algemeen Preferentieel Stelsel). Dit zou voor de MOLs geen probleem opleveren (markttoegang tot de EU blijft vrij onder het *Everything-but-Arms* initiatief), maar wel voor bepaalde producten van de niet-MOLs. Verlenging van het Cotonou regime was geen optie. Een verzoek om nog een WTO *waiver* hiervoor zou kansloos zijn, dat pleidooi hadden we immers al 7 jaar geleden verloren. Het in veel ontwikkelingslanden buiten de ACS-groep zeer omstreden bananen-regime vormde daarbij het grootste obstakel. De niet-MOLs onder de ACS-landen versneld het APS+ stelsel «in smokkelen», zou uit den boze zijn. Dit zou onmiddellijk in de WTO worden aangevochten en het APS stelsel als zodanig ondermijnen.

Mandelson waarschuwde dat alle discussie over deze zogenaamde opties de onderhandelingen in gevaar brengt. Regeringen van ACS-landen gaan denken dat er oplossingen zijn die er niet zijn, zo stelde hij. Het was nu zaak om zo snel mogelijk de resterende aanbiedingen op het gebied van markttoegang van de ACS-landen te krijgen en daar op pragmatische wijze voor 1 januari WTO-conforme handelsakkoorden van te maken. Hij suggereerde de mogelijkheid om met individuele niet-MOLs of met sub-regio's een dergelijke overeenkomst over markttoegang te tekenen, waarbij eventueel resterende elementen in 2008 konden worden afgerond.

Op deze wijze zou het aanbod voor vrije markttoegang tot de EU voor de betreffende ACS-landen alvast van kracht worden op 1 januari 2008.

Nederland sprak nogmaals zijn steun uit aan de Commissie om de EPA-onderhandelingen tijdig af te ronden met WTO-conforme en ontwikkelingsvriendelijke EPA's. Het EU marktaanbod van mei was daarbij ondersteunend. Het recente Commissievoorstel voor Cotonou+ oorsprongsregels was eveneens een stap vooruit, vooral vanwege de daarin besloten versoepeling op het gebied van textiel en kleding (van dubbele naar enkele transformatie) en visproducten. Wat betreft Aid for Trade zal Nederland zijn aandeel leveren. De Nederlandse zorgen over de timing nemen echter toe, we moesten nu echt rekening houden met één of meer regio's die het niet halen. APS als terugvaloptie zou schade toebrengen aan producenten in de niet-MOLs en was daarmee een groot – ook politiek – probleem. Ook de beoogde EU-Afrika Top in december zou overschaduwd kunnen worden. Nederland gaf daarom aan dat het Commissierapport in oktober helderheid moet verschaffen en zonnig concrete voorstellen voor oplossingen dient te bevatten. Tijdens de RAZEB van 19–20 november zou dan een politiek debat over consequenties en oplossingen moeten worden gehouden, aldus Nederland.

In de discussie bleek dat de Nederlandse zorgen over de EPA-onderhandelingen inmiddels breed worden gedragen. Denemarken toonde zich verontrust over de gebrekkige voortgang. Voor niet-MOLs die op 1 januari 2008 nog aan het onderhandelen waren mocht de toegang tot de EU-markt op die datum niet slechter worden dan het huidige Cotonou regime. Het VK nam dezelfde positie in, waarbij de minister wel wees op de grote waarde van het EU-aanbod voor vrije markttoegang en soepeler oorsprongsregels voor EPA-regio's. Ook Duitsland en Luxemburg wezen een verslechtering van markttoegang voor niet-MOLs af. Onder verwijzing naar de situatie in West-Afrika, stelde Frankrijk dat de EU reële problemen in de samenstelling van de EPA-regio's en bij het opstellen van een gezamenlijk marktaanbod niet kon negeren. Italië bracht vergelijkbare knelpunten naar voren. Meerdere lidstaten wezen op het belang van het door de Commissie in oktober uit te brengen rapport.

De Portugese voorzitter concludeerde dat in de RAZEB/OS van 19–20 november op basis van het in oktober te verschijnen Commissierapport zal worden doorgesproken over de afronding van de EPA-onderhandelingen.