

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XVII

**Vaststelling van de begrotingsstaat van
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar
2016**

Nr. 4

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2015

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie op het AIV-advies nr. 93 «ACS-EU-samenwerking na 2020: Op weg naar een nieuw partnerschap?» aan. Deze is eveneens aan de voorzitter van de Eerste Kamer gezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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

Kabinetsreactie AIV Advies «ACS-EU samenwerking na 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?»

Op 4–5 juni 2015 vierde de ACS-groep haar veertigjarig bestaan. De ontwikkelingsrelatie tussen de Europese Unie en deze inmiddels 79 landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS) gaat zelfs nog verder terug. In 1957 werd bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap al een hulpfonds opgericht, de voorloper van het huidige Europese Ontwikkelingsfonds (EOF). Sinds 2000 wordt het partnerschap vormgegeven door het verdrag van Cotonou. Doelstelling is armoedebestrijding en geleidelijke integratie van ACS-landen in de wereldeconomie. In 2020 loopt het verdrag af: een uitgelezen kans om de ACS-EU samenwerking grondig tegen het licht te houden. Om voor te sorteren op de onderhandelingen over de herziening van het partnerschap en in het licht van het Nederlands EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016, heeft het kabinet de AIV op 3 maart 2014 om advies gevraagd. Centraal stond de vraag of de huidige ACS-EU partnerschapsovereenkomst voortzetting verdient en zo ja in welke vorm en met aandacht voor welke onderwerpen.

Op 27 mei 2015 is het AIV advies nr. 93 «ACS-EU samenwerking na 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?» aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 000 XVII, nr. 44). Hieronder volgt de reactie van het kabinet. In deze brief wordt ook de stand van het onderhandelingsproces weergegeven, als ook de voorbereiding van Nederlandse activiteiten tijdens het EU-voorzitterschap.

Algemeen

Het kabinet is van mening dat het advies waardevolle analyses bevat over de veranderde geopolitieke en economische context en de interne ontwikkelingen binnen de EU en ACS-groep sinds de ondertekening van het verdrag van Cotonou. De AIV staat terecht ook stil bij het belang van de post-2015 agenda die in de maak is – waarin coherentie en universaliteit een centrale plaats innemen – als referentie voor de toekomstige richting van het partnerschap tussen de EU en de ACS. Het rapport biedt daarnaast een overzicht van concrete ervaringen die zijn opgedaan met de samenwerking binnen het kader van het verdrag van Cotonou, zonder de pretentie te hebben volledig te zijn.

Het kabinet deelt de visie van de AIV dat de betrekkingen tussen de ACS en de EU aan een fundamentele herziening toe zijn. Op dezelfde voet doorgaan met licht aangepaste inhoud zou een gemiste kans zijn. Tegelijkertijd veronderstelt het rapport dat de Europese Commissie «voorzichtig lijkt aan te sturen op een vervolgovereenkomst op het Verdrag van Cotonou». Dit betekent volgens het kabinet echter niet automatisch een vervolgverdrag met de ACS-landen als collectief. In verschillende fora heeft de Europese Commissie benadrukt alle mogelijkheden – waaronder alternatieven voor een verdrag en alternatieven voor de ACS als collectief – te zullen onderzoeken. De Commissie maakt hierop één uitzondering: de «nuloptie». De ACS-landen zijn belangrijke partners en de EU wil deze relatie absoluut bestendigen. Het kabinet deelt deze visie. Het is evident dat vruchtbare samenwerking tussen de EU en de landen in Afrika, Cariben en Stille Oceaan een wederzijds belang dient. Deze gelegenheid moet worden benut om alle mogelijke opties grondig te onderzoeken om tot een modern, gelijkwaardig en effectief partnerschap met de ACS-landen te komen dat uitstijgt boven een donor-ontvanger relatie en is gebaseerd op een coherent en geïntegreerd EU extern beleid.

Een gedegen analyse van wat «Cotonou» heeft gebracht moet hierbij het uitgangspunt zijn. Het AIV advies biedt een goed startpunt, maar verdere analyse is noodzakelijk. Het kabinet verwacht dat de Commissie haar inzet zal bepalen op basis van een gedegen onderzoek en interne reflectie. Het zou onverstandig zijn te kiezen voor de weg van de minste weerstand, gebaseerd op gepercipieerde veronderstellingen en gevestigde belangen.

Economische Partnerschapsakkoorden

Het rapport bevat ook een analyse van de ervaringen met de *Economic Partnership Agreements* (EPAs). Hoewel deze waardevolle elementen bevat, doet deze volgens het kabinet onvoldoende recht aan de EU inzet om te acteren binnen de randvoorwaarden die door de WTO waren opgelegd vanwege discriminatoire handelsregelingen met de ACS. Zo gaat de AIV grotendeels voorbij aan de negatieve gevolgen van deze preferenties voor niet-ACS ontwikkelingslanden. De AIV merkt terecht op dat het besluit om handelsovereenkomsten met regio's afzonderlijk af te sluiten druk heeft gelegd op de onderhandelingen, maar suggereert ten onrechte dat een EPA met de ACS als geheel mogelijk zou zijn geweest. Met de keuze voor regio's is bovendien aangesloten bij bestaande regionale economische instituties en vrijhandelszones. Het onderhandelingsproces was inderdaad moeizaam, dat is beide partijen aan te rekenen – ook de EU zoals de AIV constateert. Maar de notie dat ACS landen om binnenlands politieke redenen (en vanuit onderhandelingsoogpunt) weinig baat hadden bij een actieve promotie van de EPAs in eigen land, ontbreekt volledig in het rapport. De opvatting van de AIV dat de (interim-)EPAs «eerder de geest ademen van een vanuit Brussel aangedreven handelslogica dan van een brede ontwikkelingsvisie» deelt het kabinet dan ook niet. De EPAs zijn handelsakkoorden waarin de ontwikkelingsdimensie een centrale plaats inneemt: de overgangsbepalingen en asymmetrie van marktopening zijn ruimhartiger dan in ieder ander handelsakkoord van de EU. De ACS landen worden bovendien met ontwikkelingsfondsen ondersteund in de uitvoering ervan.

Reactie conclusies en aanbevelingen

De ACS als collectief

De AIV stelt dat de EU-ACS relatie strategischer had kunnen worden ingezet om gezamenlijke politieke doelen (op het wereldtoneel) te kunnen bereiken. Zo hadden de ACS en de EU binnen de Verenigde Naties de handen ineen moeten slaan: bij elkaar hebben deze landen immers een numerieke meerderheid. Dergelijke politieke samenwerking is onvoldoende van de grond gekomen; de relatie is vooral blijven steken in een ontwikkelingsrelatie en in onderhandelingen over EPAs – dat laatste met frisse tegenzin van ACS-zijde, aldus de AIV. De AIV zou de politieke samenwerking met de ACS-landen op een hoger plan willen tillen en pleit om die reden voor handhaving van de ACS als collectief. Deze zienswijze wordt ook uitgedragen door zegsliden binnen de ACS-instituties. Het kabinet vindt dat deze keuze in de eerste plaats aan de ACS-landen zelf is. De AIV onderbouwt de meerwaarde van het collectief vooral op de numerieke meerderheid van de ACS-landen en de EU-lidstaten in verschillende internationale fora. De vraag rijst waarom hier de afgelopen veertig jaar nauwelijks effectief gebruik van gemaakt kon worden. De ACS heeft zich buiten Brussel niet omgevormd tot een politiek machtsblok van betekenis. Internationale onderhandelingen in multilateraal kader verlopen via andere verbanden zoals de G77. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de ACS als groep in de toekomst wel krachtiger zal gaan opereren in internationale organisaties.

De AIV merkt terecht op dat regionalisering een onomkeerbaar fenomeen vormt. Het belang van regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie (AU) groeit. Ook de EPAs zijn tussen de EU en regionale verbanden tot stand gekomen. Het kabinet vindt daarom niet dat de ACS per definitie als collectief zou moeten worden gehandhaafd, zeker niet wanneer de ACS-landen blijkgeven van een behoefte zich politiek meer regionaal te organiseren of als dat ten koste zou gaan van samenwerking tussen de EU en de verschillende regio's. De gedachte de relatie nadrukkelijker op een regionale leest te schoeien is volgens het kabinet geen onlogische en zou in ieder geval serieus onderzocht moeten worden. Als blijkt dat samenwerking «van Unie tot Unie» effectiever kan zijn, omdat dit beter is toegesneden op de behoeften van de verschillende regio's, dan zou deze optie zeker overwogen moeten worden.

Het functioneren van de ACS-EU instellingen dient – zoals de AIV opmerkt – grondig tegen het licht gehouden te worden. De AIV benoemt hierbij vooral het formele karakter en het uitblijven van politieke betrokkenheid, vooral aan EU-zijde. De afwezigheid op politiek niveau van EU-Ministers wordt aan ACS-zijde als een gemis ervaren, maar andersom kan worden opgemerkt dat relevantie en effectiviteit politieke betrokkenheid zouden vergroten. Hervormingen zijn in dat licht noodzakelijk. Het recente besluit het *Centre for the Development of Enterprise* (CDE) te sluiten wegens disfunctioneren en gebrek aan resultaat is hiervan een voorbeeld, dat ook door de AIV wordt aangehaald. Overigens kwam dit besluit tot stand na jaren van aandringen, niet in de laatste plaats door Nederland. Een moderne aanpak met multistakeholder participatie zou beter geborgd moeten worden. De aanbeveling van de AIV dat financiële zelfredzaamheid van het ACS-secretariaat in Brussel de onafhankelijkheid van de ACS-groep zou bevorderen, is belangrijk. Nog belangrijker vindt het kabinet een nadrukkelijker koppeling van de instituties aan de strategie en doelstellingen van het partnerschap, om ook daadwerkelijk als vehikel voor de samenwerking te kunnen fungeren.

Vorm van de ACS-EU-samenwerking

Tot nu toe is de ACS-EU samenwerking altijd juridisch bindend vormgegeven. Het kabinet deelt de visie van de AIV dat dit ten goede kwam aan de voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en het niveau van eigenaarschap van het partnerschap. Dat een andere vorm van samenwerking door ACS-zijde mogelijk als «downgrading» zou kunnen worden ervaren is dan ook zeker iets om rekening mee te houden tijdens de onderhandelingen. De stelling dat een verdragsrelatie noodzakelijk is voor wederkerigheid en gezamenlijk overeengekomen uitgangspunten deelt het kabinet echter niet. De post-2015 ontwikkelingsagenda waarin veel meer nadruk zal komen te liggen op universaliteit is hiervan een goed voorbeeld. In haar advies aan de regering om in te zetten op een wederkerig juridisch bindend document, lijkt de AIV voorbij te gaan – of te weinig gewicht te geven – aan een aantal belangrijke overwegingen:

- Een vervolgverdrag met alleen de ACS kan de tweedeling binnen het Europees ontwikkelingsbeleid bestendigen. Er is in deze tijd geen rechtvaardiging meer voor het onderhouden van fundamenteel andere relaties met één groep ontwikkelingslanden uitsluitend op basis van een koloniaal verleden. EU-steun zou gebaseerd moeten zijn op ontwikkelingsperspectieven van derde landen, niet op een «ACS-label».
- Met de voorziene inwerkingtreding van de Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPAs) en het voornemen van de Europese

Commissie het EOF onder de EU begroting te brengen¹, lijkt weinig substantie te resteren voor een verdrag. Voor een intensieve politieke dialoog is een juridisch bindend verdrag niet de enige optie.

- Zonder de directe koppeling met ontwikkelingssamenwerking en handel lijkt het bovendien onwaarschijnlijk dat een vervolgverdrag door voldoende landen zal worden geratificeerd, waarmee de inwerkingtreding twijfelachtig wordt. Dit zou politiek zeer onwenselijk zijn na moeizame onderhandelingen en inzet van schaarse middelen. De onderhandelingen zullen niet gemakkelijk zijn vanwege een aantal thema's, zoals LGBT-rechten en het Internationaal Strafhof, waar een deel van de ACS er een andere visie op nahoudt dan de EU. Ook de migratie-agenda, waar een duidelijk wederzijds belang ligt, bleek tijdens de tweede herziening van Cotonou in 2010 een groot struikelblok.

In het licht van bovenstaande, is het volgens het kabinet belangrijk om een open discussie te voeren over bij welke vorm de wederzijdse belangen het beste gediend zijn. Het aflopen van het verdrag biedt daarvoor nu juist een unieke kans. Hierbij moeten de goede dingen van «Cotonou» zeker worden behouden. Betrokkenheid van de ACS-landen, maar ook andere actoren, bij dit proces is uiteraard cruciaal voor het slagen ervan.

Modern, coherent en geïntegreerd Europees extern beleid

De AIV merkt terecht op dat het verdrag van Cotonou een voorbeeld-functie heeft vervuld. Zeker waar het gaat om de samenhang tussen politieke-, economische- en ontwikkelingssamenwerking en de wederkerigheid van het partnerschap. Dit geldt ook voor het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). In de loop der jaren zijn de ontwikkelingssteun uit het EOF enerzijds, en het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument dat onder de EU-begroting valt (het DCI) anderzijds, zowel inhoudelijk (armoede-focus) als procedureel (programmering), met elkaar in lijn gebracht.

De AIV plaatst vraagtekens bij het kabinetstandpunt zich in te zetten voor opname van het EOF in de EU begroting. Op deze manier zou de groepsbenadering komen te vervallen – dit zou volgens de AIV tot het loslaten van het beginsel van wederkerigheid leiden. Het kabinet deelt de notie dat de positieve aspecten zoals wederkerigheid en wederzijdse verantwoordelijkheid geborgd moeten worden wanneer het EOF onder de EU begroting wordt gebracht. Tegelijkertijd is het van belang dat alle steun die de EU geeft aan derde landen onder hetzelfde juridisch raamwerk valt en dezelfde democratische controle door het Europees parlement geniet. Dit is overigens geheel in lijn met de wens om tot een coherent en geïntegreerd extern beleid te komen, zoals de Commissie Juncker voorstaat, daarin gesteund door Nederland. Het kabinet zal zich er dan ook voor blijven inzetten om het EOF onder de EU begroting te brengen voor een coherenter EU ontwikkelingsbeleid, en zal hierbij uiteraard oog houden voor het behoud van de positieve aspecten van het EOF.

Landen en Gebieden Overzee

De AIV was ook gevraagd te adviseren over de consequenties van een eventuele verandering van de relaties met ACS-landen voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO's). De AIV adviseert steun te verlenen aan het voorstel om niet langer onderscheid te maken tussen LGO's en ultra

¹ Zie ER conclusies 7–8 februari 2013: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf.

perifere gebieden (UPG's) en hierop anticiperend de Caribische landen van het Koninkrijk te ondersteunen wanneer aansluiting gewenst lijkt bij de voor UPG geldende regelingen, dan wel de overgang naar deze status te maken. Het kabinet merkt op dat er binnen de EU geen officieel voorstel is gedaan om het onderscheid tussen LGO en UPG op te heffen en dat dit ook niet wordt verwacht. Wel kunnen LGO er voor kiezen om over te gaan tot convergentie van hun wetgeving aan het EU acquis. Het kabinet neemt de aanbeveling om de Nederlandse LGO's te ondersteunen, mochten zij een statuswijziging wenselijk achten ter harte. Een mogelijke statuswijziging voor Caribische Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba) wordt meegenomen in de Staatskundige evaluatie die dit jaar zal worden afgerond. De drie autonome landen van het Koninkrijk hebben op dit moment geen intentie uitgesproken hun status van LGO te willen loslaten ten faveure van een UPG-status. Dat laatste zou betekenen dat zij gehouden zijn aan de invoering van het EU acquis en – op termijn – de euro.

Specifieke rol van Nederland

Het kabinet deelt de analyse van de AIV over de mogelijke rol die Nederland kan spelen in de herziening van de EU-ACS relatie. Vanuit een positief-kritische opstelling en een geïntegreerde visie op buitenlands beleid, waaronder hulp en handel, kan Nederland volgens de AIV een verschil maken in de post-2020 discussie. Tegelijkertijd biedt dit voor Nederland kansen de coherentieagenda verder vorm te geven tijdens het EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de AIV dat samenwerking met ACS-landen een belangrijk medium is om doelen op het gebied van duurzame, inclusieve ontwikkeling en vrede en veiligheid te bereiken. De consequentie die de AIV hieraan verbindt voor de Nederlandse inzet – «onverkort in te zetten op een vervolgverdrag» – vindt het kabinet echter onvoldoende overtuigend. Nederland zal in EU verband de komende tijd juist pleiten voor een open vizier, voor een gedegen interne evaluatie van het «acquis van Cotonou» en voor tijdige betrokkenheid van ACS-landen. Om de relatie vervolgens zo vorm te geven dat deze past binnen een modern, coherent en geïntegreerd extern beleid van de Unie. Dit veronderstelt een gelijkwaardig en effectief partnerschap met de ACS-landen dat daadwerkelijk kan bijdragen aan vrede en veiligheid, duurzame ontwikkeling en inclusieve groei en dat past binnen de nieuwe verhoudingen en aansluit bij de post-2015 agenda.

Onderhandelingstraject

De onderhandelingen met de ACS landen over de toekomst van Cotonou starten formeel uiterlijk 1 oktober 2018.² In voorbereiding op de EU-standpuntbepaling die hieraan vooraf dient te gaan heeft de Commissie in maart en april 2015 een aantal rondetafelbijeenkomsten georganiseerd over verschillende onderwerpen.³ Op deze manier werd input verkregen vanuit diverse invalshoeken: lidstaten, EU-instellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en denktanks. Nederland heeft de organisatie van de bijeenkomst over «stakeholders en instituties» voor zijn rekening genomen. Doelstelling van de rondetafelbijeenkomsten was vooral het formuleren van de juiste vragen als input voor het

² Verdrag van Cotonou, artikel 95(4).

³ Onderwerpen van de zeven rondetafelbijeenkomsten waren: type partnerschap; toegevoegde waarde van ACS in toekomstig algemeen OS-raamwerk; implementatiemechanismen; stakeholders en instituties; regionale integratie en handel; mondiale uitdagingen; en demografische ontwikkelingen.

Groenboek dat in oktober 2015 verwacht wordt. Op basis van het Groenboek worden publieke consultaties gelanceerd, de uitkomsten hiervan zullen tijdens het Nederlands voorzitterschap worden gepresenteerd. Deze zullen op hun beurt weer dienen als basis voor een Mededeling. HV Mogherini voorziet een eerste formele discussie over post-Cotonou tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van oktober 2015.

Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, heeft de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) verzocht om een eigen analyse en appreciatie te maken van wat Cotonou heeft opgeleverd. Op deze manier proberen lidstaten een intern reflectieproces bij de Commissie te stimuleren en tegelijkertijd antwoorden te krijgen op belangrijke vragen over geleerde lessen. Vragen die gesuggereerd worden in het verzoek gaan bijvoorbeeld over de effectiviteit van de politieke dialogen, de resultaten van samenwerking in multilaterale fora en de waarde van de gezamenlijke instituties. Dit proces zal parallel aan de publieke consultaties lopen en eveneens dienen als input voor de Mededeling. Tegelijkertijd werkt het *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) onder andere met Nederlandse steun aan een «political economy analysis» van de EU-ACS relatie. De resultaten daarvan worden dit najaar verwacht en tijdens het Luxemburgs voorzitterschap van de Raad gepresenteerd.

Op 28 en 29 mei jl. is er tijdens de jaarlijkse ACS-EU *Joint Ministerial Council* voor het eerst formeel met de ACS-zijde van gedachte gewisseld over de toekomst van de betrekkingen. Dit betrof voornamelijk nog proces informatie. Ook de ACS-zijde is intern begonnen aan een reflectieproces, met onder meer aandacht voor de waarde van de ACS als collectief. De nieuwe Secretaris-Generaal van de ACS-groep heeft ambitieuze plannen voor de groep als «leidende transcontinentale organisatie» en meent zo ook een aantrekkelijker partner voor de EU te kunnen zijn in de toekomst. Eurocommissaris Mimica (Ontwikkelingssamenwerking) erkende tijdens de ministeriële bijeenkomst de waarde van het partnerschap, maar bepleitte wel nadrukkelijk flexibiliteit in het onderhandelingsproces.

Dit zal ook de inzet zijn van het Nederlands EU-voorzitterschap. Zoals de AIV opmerkte, kan Nederland een bijdrage leveren aan de discussie vanuit een positief-kritische opstelling en een geïntegreerde visie op buitenlands beleid, waaronder hulp en handel. In samenwerking met ECDPM zal Nederland concrete alternatieven voor een verdrag onderzoeken – iets dat tot op heden nog ontbreekt in het debat. In samenspraak met HV Mogherini zal Nederland een discussie hierover agenderen voor de informele RBZ/Ontwikkelingssamenwerking die Nederland begin 2016 voornemens is te organiseren. Nederland zal tijdens het EU-voorzitterschap zo goed mogelijk bijdragen aan een open en transparant debat op zoek naar de vorm en inhoud die zicht het beste lenen voor een modern, gelijkwaardig en effectief partnerschap met de ACS-landen.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap vindt ook de halfjaarlijkse *EU-ACS Joint Parliamentary Assembly* (JPA) plaats, in mei 2016. Nederland zal zijn betrokkenheid bij de interparlementaire samenwerking tussen de EU en de ACS onderstrepen door bij te dragen aan de inhoudelijke invulling van de JPA. Hierbij zou Nederland zeker aandacht willen schenken aan de toekomst van de ACS-EU betrekkingen.