



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.6.2004
COM(2004) 417 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

De Europese Unie en Irak

Een raamwerk voor engagement

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

De Europese Unie en Irak

Een raamwerk voor engagement

I. INLEIDING

Deze Mededeling speelt in op het verzoek van de Europese Raad van 16 en 17 oktober 2003 om een strategie voor de betrekkingen van de Europese Unie met Irak te formuleren en draagt bij aan het Strategisch Partnerschap van de EU met het Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten. De Mededeling beoogt een basis voor besprekingen met de nieuwe soevereine regering van Irak en de Iraakse samenleving in ruimere zin te vormen. Zij wil het Iraakse volk, dat van jaren van achtereenvolgende oorlogen, sancties en een bruut autoritair bewind heeft geleden, de wens van de Europese Unie laten weten om het ontstaan van een veilig, stabiel en welvarend Irak te zien opkomen, een Irak dat in vrede leeft met zijn buurlanden en is ingebed in de internationale gemeenschap.

De Mededeling wordt goedgekeurd tegen de achtergrond van de verscherpte onveiligheid sedert de oorlog in 2003 is begonnen, hetgeen de Iraakse bevolking dagelijks blijft raken en de vooruitgang in het politieke, economische en sociale herstel van het land belemmert. Niettemin biedt de benoeming van een nieuwe Iraakse interimregering en de goedkeuring van Resolutie 1546 van 8 juni van de VN-Veiligheidsraad waarin de volledige overdracht van de verantwoordelijkheid en de autoriteit aan de Irakezen per 30 juni 2004 wordt bevestigd en de centrale rol van de Verenigde Naties wordt versterkt, een gelegenheid voor de EU om de Irakese inspanningen om hun land op een nieuwe koers te zetten, te ondersteunen.

In de Mededeling wordt het fundamentele belang van de EU in een groter engagement met Irak geanalyseerd en worden doelstellingen op de middellange termijn voor de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Irak geschetst. Er wordt in betoogd dat de Europese Unie een raamwerk zou moeten bieden waarmee de EU en Irak geleidelijk nader tot elkaar zouden moeten komen, in een tempo dat wordt bepaald door vooruitgang in de politieke transitie en het veiligheidsklimaat. Tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de toestand ter plekke zou de EU bereid moeten zijn haar benadering aan herziening te onderwerpen.

II. DE EUROPESE UNIE EN IRAK

Onder het bewind van Saddam Hoessein dat 24 jaar duurde heeft de EU geen politieke of op overeenkomst berustende betrekkingen met het land gehad; haar rol bleef beperkt tot tenuitvoerlegging van de sancties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VR-VN). De EU was echter een belangrijke speler op humanitair gebied. De Europese Gemeenschap (EG) was vanaf 1992 de belangrijkste afzonderlijke donor van humanitaire bijstand aan Irak na de Verenigde Naties (VN). Ook van belang waren de handelsbetrekkingen tussen de EU en Irak, vooral op energiegebied.

Naast de betrokkenheid van een aantal EU-lidstaten door hun veiligheidsoperaties in Irak was de EU sedert het begin van de oorlog in 2003 vooral gericht op het bieden van humanitaire bijstand en politieke en financiële steun aan het op gang brengen van het proces van wederopbouw. In begin 2003 heeft de EG 100 miljoen euro opzij gezet om het Bureau voor Humanitaire Hulp van de Europese Gemeenschap (ECHO) aan Irak humanitaire hulp te laten bieden; de EU-lidstaten hebben meer dan 731 miljoen euro toegezegd. Na de goedkeuring van Resolutie 1483 van de VN-VR op 22 mei 2003 heeft de EU haar sancties tegen Irak opgeheven.

De donorconferentie van Madrid op 23 en 24 oktober 2003 bracht de multilaterale inspanningen op gang om Irak bij de wederopbouw te helpen. Bij deze conferentie heeft de EU als geheel meer dan 1,25 miljard euro beloofd, daaronder de bijdrage van de EG. In de conferentie werd tevens het voornemen van de VN en de Wereldbank geprezen om voor Irak een multidonor-trustfonds op te richten – de internationale fondsfaciliteit voor de wederopbouw van Irak.

Sinds oktober 2003 is de EU-bijstand aan Irak verruimd. Nu dat de humanitaire behoeften van de bevolking afnemen, komen hulpmiddelen voor de wederopbouw naast het humanitaire werk om de belangrijkste openbare diensten weer in gang te krijgen en omvatten zij nu ook het bieden van werkgelegenheid, armoedebestrijding en de versterking van de Iraakse instellingen en het Iraakse bestuur. De bijstand van de EG is ook gericht op steun voor de rol van de VN in het politieke proces en de ontwikkeling van de burgermaatschappij in Irak en de democratische instellingen aldaar. Sedert 2003 heeft de EU bijstand ter waarde van 305 miljoen euro verschaft, afkomstig van het EG-budget voor Irak¹.

Belang van de EU in een veilig, stabiel, democratisch en welvarend Irak

De EU heeft er groot belang bij met Irak samen te werken om de politieke en wettige instellingen van het land opnieuw op te bouwen, zijn economie te hervormen en de burgermaatschappij tot nieuw leven te brengen. Deze belangen omvatten:

- Een fundamenteel belang bij een geslaagde politieke transitie teneinde een stabiele, pluralistische democratie tot stand te brengen, geschraagd door een grondwet waarin de eerbiediging van de rechtsstaat, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden worden gewaarborgd. Dit zal de bevolking van Irak hoop bieden en ertoe bijdragen de territoriale integriteit en de binnenlandse veiligheid in Irak te verzekeren.
- Een gelijkaardig belang ook in het helpen bevorderen van de economische groei en spreiding, de bestrijding van armoede en werkloosheid en het verbeteren van de levensstandaard voor de Irakezen. Een goedwerkende, concurrerende en gediversifieerde markteconomie, de wederopbouw van de infrastructuur in het land, vooral de goede onderlinge aansluiting van het Irakese vervoersnetwerk met de pan-Europese vervoerscorridors, alsmede de economische integratie van Irak in zijn regio zullen de verspreiding van welvaart in het land helpen verbeteren, en Irak's gevoeligheid voor van

¹ 100 miljoen euro was vastgelegd voor humanitaire activiteiten in 2003, 200 miljoen euro beloofd voor de wederopbouw in 2003-2004 en daarbovenop nog 2 miljoen euro voor ontminningsacties. ECHO heeft zijn oorspronkelijke ramingen voor Irak in 2004 teruggebracht tot 3 miljoen euro. Uit extra fondsen kan evenwel worden geput voor nieuw opkomende humanitaire noodhulp. Zie <http://europa.eu.int/comm/world/iraqsit/reconstruct/index.htm> voor verdere bijzonderheden over de bronnen en de bestemming van de hulp van de EG voor Irak in 2003-2004.

buitenaf komende schokken verminderen en het potentieel voor wederzijds profijtelijke handel en investeringen, alsook menselijke en culturele banden tussen de EU en Irak helpen bevorderen. Stabiliteit en grotere welvaart moeten de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen uit Irak in Europa vergemakkelijken, daarbij de sociale en beroepsmatige banden tussen de EU-landen en Irak versterkend.

- Ook het belang in de potentiële bijdrage van Irak aan de veiligheid en stabiliteit in de regio. De val van het bewind van Saddam Hoessein biedt een mogelijkheid om regionale spanningen af te bouwen. Een Irak dat in vrede met zijn buurlanden en zijn regio leeft, zal ook bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Veiligheidsstrategie. Ook Turkije, een kandidaat-lid van de EU, zal winnen bij het opkomen van een stabiel en democratisch Irak.
- Een duidelijk belang in de totstandbrenging van een eerlijke, open en niet-discriminatoire juridisch bestel in Irak. Voorspelbaarheid en rechtszekerheid zijn voorafgaande voorwaarden voor de zeer aanzienlijke investeringen die het land behoeft, vooral in de energiesector. Vanwege Irak's grote bijdrage aan de veiligheid van de energievoorziening van de Unie en het potentieel voor de EU en Irak om beiden te profiteren van een verhoogde Irakese olie- en aardgasproductie, zijn eerlijke regels voor investeringen en convergentie in regelgeving in de energiesector zowel voor de EU als voor Irak van groot belang.

III. DOELSTELLINGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE BETREKKINGEN TUSSEN DE EU EN IRAK

De stabiliteit en welvaart van Irak behoeft niet alleen de steun van de EU maar ook de gecombineerde inspanningen van de internationale gemeenschap en bovenal van de Iraki's zelf. De EU dient zich er derhalve met het nieuwe Iraakse bestuur en de Iraakse samenleving toe te verbinden te discussiëren over de rol die zij voor de EU in Irak zien weggelegd; zij zal haar aanwezigheid en engagement met Irak naargelang het transitieproces zich ontwikkelt, geleidelijk verder moeten ontwikkelen. Doel hiervan is de grondslagen voor brede en wederzijds voordelige betrekkingen voor de middellange termijn te leggen. De EU kan in haar dialoog met Irak voorstellen haar strategie jegens Irak toe te spitsen op de navolgende doelstellingen op de middellange termijn:

- de ontwikkeling van een veilig, stabiel en democratisch Irak met een volksvertegenwoordiging en een regering, gekozen op basis van een grondwet waarin eerbied voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden van de Iraakse bevolking als geheel worden ge waarborgd;
- de totstandbrenging van een open, stabiele, duurzame en gediversifieerde markteconomie en samenleving als grondslag voor menselijke zekerheid, economische groei, motor voor werkgelegenheid en bestrijding van armoede, met hulpbronnen die worden ingezet om een billijk gespreide economische en sociale ontwikkeling te bevorderen;
- de economische en politieke inbedding van Irak in de regio en het open internationale stelsel.

Een veilig, stabiel en democratisch Irak

Irak heeft thans een gelegenheid zijn geschiedenis van autoritair bewind terzijde te schuiven en stabiele democratische instellingen tot stand te brengen die een garantie vormen voor de rechten van alle Irakezen, daarbij ook vrouwen en etnische, religieuze en tribale minderheden. Een oplossing te vinden voor kwesties als de rol van de godsdienst in de staat, een effectieve en democratisch gecontroleerde sector veiligheid en de organisatie van de betrekkingen tussen provinciaal en centraal bestuur zal voor het welslagen van het politieke proces doorslaggevend zijn. Ook het tot stand brengen van democratische instellingen zal nopen tot een proces van nationale verzoening en tot het tot stand brengen van consensus.

Zoals dit wordt bevestigd in Resolutie 1546 van de VR-VN, zal de VN putten uit haar aanzienlijke ervaring in Irak en uit het werk dat was begonnen door de speciale gezant van de VN, Sergio De Mello, vóór de tragische aanval op het VN-hoofdkwartier in Bagdad, voortgezet door speciaal gezant Lakhdar Brahimi, om de Irakezen door hun politieke transitie heen te sturen. De EU zou de VN derhalve moeten blijven steunen bij deze leidende rol en ervoor zorgen dat haar werk om Irak bij te staan goed gecoördineerd met deze organisatie geschiedt.

Gezien de succesvolle ervaringen die de EU zelf heeft gehad met steun aan processen van transitie vanuit autoritaire regeringsstelsels naar op democratie gegronde systemen, alsook vanwege de uiteenlopende ervaringen van EU-lidstaten met federalisme en decentralisatie, zou de EU in staat zijn:

- Resolutie 1546 van de VR-VN te steunen waarin de soevereine status van de waarnemende interimregering van Irak met ingang van 30 juni 2004 wordt bevestigd;
- met de nieuwe Iraakse autoriteiten in dialoog te treden om de steun van de EU aan de politieke en grondwettige processen kenbaar te maken;
- de EU-bijstand voor verkiezingen, goed bestuur, de ontwikkeling van de Iraakse burgermaatschappij en de bescherming en bevordering van de mensenrechten voorrang te geven;
- te overwegen haar bijstand te verruimen, ook tot maatregelen van veiligheid, vooral om het bereiken van de rechtsstaat, justitie en de hervorming van de veiligheidssector doorgang te doen vinden.

Een open, duurzame en gediversifieerde markteconomie in Irak

Tot 2003 werd de Iraakse economie gekenmerkt door uitgebreide regeringsinmenging, zowel rechtstreeks via staatsondernemingen als onrechtstreeks door krachtige reguleringen, prijsbeperkingen en subsidies. De door de regering gedomineerde oliesector was de belangrijkste motor van de economie; op de korte termijn zal deze snel moeten expanderen om de wederopbouw te kunnen bekostigen. Op de middellange termijn staat Irak evenwel voor een drievoudige transitie naar een op een vreedzame ontwikkeling gebaseerde economie, voorzien van een functionerende marktwerking en meer gediversifieerde en duurzame bronnen van binnenlandse inkomsten.

Armoede en werkloosheid zijn in Irak wijd verspreid, hetgeen politieke en sociale spanningen oproept. Maatregelen om de sociale gevolgen af te zwakken van de hervormingen die nodig zijn om de levensstandaard voor de middellange termijn omhoog te krijgen zijn van wezenlijk

belang, vooral met betrekking tot een vrijmaking van de prijzen, herstructurering van de staatsbedrijven en de openbare diensten. Op de korte termijn zullen zowel de instelling van daadwerkelijke vangnetten op sociaal gebied, inspanningen om de werkgelegenheid te verbeteren met de inzet van plaatselijke deskundigheid voor de wederopbouwprojecten² en het rechte trekken van regionale ongelijkheden bij de distributie van de hulpmiddelen alle noodzakelijk zijn. Op de middellange termijn dient ook de vraag van een grondwettige omkadering voor de distributie van de Iraakse olie-inkomsten aan de orde te komen.

Een oplossing te vinden voor de externe schuldverplichtingen van Irak, thans geraamd op 120 miljard dollar³ is een voorwaarde voordat Irak weer tot financiële gezondheid en een duurzaam economisch en sociaal herstel kan komen; de inhoud van een eventuele overeenkomst met de Club van Parijs zal zeker alle aspecten van economische activiteit in Irak raken. De groep crediteurnaties van de Club van Parijs heeft zich ertoe verbonden in de loop van 2004 met een oplossing te komen, waarbij evenwel van officiële crediteuren en particuliere leningverschaffers die niet tot de Club van Parijs behoren een vergelijkbare handelwijze noodzakelijk zal zijn. Een verlaging van de financiële tekorten van Irak zal ook stappen vereisen om de status van de claims, toegekend door de compensatiecommissie van de VN na de eerste Golfoorlog, en de claims die nog steeds openstaan, te behandelen.

De EU kan bogen op heel wat ervaring met economieën in transitie en op deskundigheid uit eigen ervaring bij het combineren van sociale cohesie met de opbouw van sterke marktinstellingen, liberalisering en integratie daarvan. Tevens beschikt zij over een grote interne markt die klaarstaat om grote hoeveelheden goederen en diensten uit Irak op te nemen. In deze context zou de EU in staat kunnen zijn:

- een verkleining van de externe schuld van Irak te bevorderen door een gemeenschappelijk standpunt te ontwikkelen en gemeenschappelijke aanbevelingen voor conditionaliteiten inzake het economisch beleid op te stellen;
- de bijstand van de EG voort te zetten om de capaciteit van de administratieve en economische instellingen in Irak over kwesties van transitie op te bouwen, vooral door de instelling van een goed werkende douanediens waarmee de toepassing van het Stelsel van algemene preferenties (SAP) mogelijk wordt;
- Irak te helpen juridische capaciteit en regelgevende en wetgevende kaders te ontwikkelen om de economische activiteit en de internationale investeringen aan te moedigen, ook in de sector energie, en corruptie, georganiseerde misdaad en criminaliteit af te schrikken;
- de noodzaak te benadrukken kwesties in verband met werkloosheid en armoede aan te pakken, daadwerkelijke vangnetten op te zetten en regionale ongelijkheden in de verspreiding van hulpmiddelen uit de wereld te helpen;
- te benadrukken dat Irak's aanzienlijke minerale rijkdommen moeten worden ingezet om deze doelstellingen te ondersteunen, de economie van Irak te diversifiëren, werkgelegenheid te scheppen, het noodzakelijke fysieke, institutionele en menselijke kapitaal op te bouwen en de inkomensongelijkheden te verminderen.

² Bijv. het herstel van elektriciteit en andere wezenlijke infrastructuur.

³ Afgezien van de claims die de Compensatiecommissie van de VN heeft toegekend.

Een Irak in vrede met zijn buurlanden en ingebed in de internationale gemeenschap

Het nieuwe gezicht van Irak biedt een mogelijkheid om de gewettigde behoefte aan veiligheid van de verschillende spelers in de regio te benadrukken en ervoor te zorgen dat het ontstaan van een nieuwe politieke orde in Irak door de buurlanden positief wordt opgevat. Tevens geeft dit Irak, de Raad voor Samenwerking van de Golfstaten (GCC) en Iran de ruimte allerlei denkbeelden te overwegen over hoe de regio gemeenschappelijke economische uitdagingen moet aangaan. Bovendien zou voortgang in het proces van transitie voor Irak de weg plaveien om in internationale politieke en economische aangelegenheden een grotere rol op zich te nemen en zijn deelneming aan internationale fora te bekrachtigen.

Het besluit van Irak's buurlanden na de oorlog van 2003 een gezamenlijk forum op te zetten - de Buurlandbijekomsten om de situatie van Irak te bespreken, geeft een gedeelde erkenning aan van de gunstige gelegenheid om tot meer intraregionale samenwerking te komen. Op de lange termijn gezien zou de geleidelijke totstandbrenging van een regionaal politiek economisch samenwerkingskader, waarbij spanningen worden afgebouwd en waarbij geleidelijk ook samenwerking op het gebied van veiligheid wordt betrokken, een instrument kunnen bieden om in de ruimere regio de stabiliteit te verbeteren en de erfenis van sluimerende regionale geschillen aan te pakken.

Via zijn nauwe betrekkingen met de burens van Irak, haar eigen geschiedenis van verzoening na conflicten, alsmede haar inspanningen om regionale integratie van de grond te krijgen, heeft de EU een omvang van contacten, ervaring en deskundigheid opgebouwd waar Irak en de gehele bredere regio voordeel van zouden kunnen hebben. Overeenkomstig de beginselen die zijn verwoord in het Strategisch Partnerschap van de EU met het Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten alsmede de steun die de EU reeds aan het verzoek aan Irak heeft gegeven om een waarnemerstatus in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) te krijgen, zou de EU:

- haar invloed en bestaande vormen van dialoog met de landen van de regio in het bijzonder Irak's buurlanden kunnen aanwenden om een opbouwend engagement met Irak en meer intraregionale samenwerking aan te moedigen;
- Irak ertoe kunnen uitnodigen deel te nemen aan het Strategisch Partnerschap van de EU voor het Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten;
- Irak's toekomstige lidmaatschap van de WTO gunstig kunnen bezien zodra in overeenstemming met het standpunt van de EU inzake verzoeken hiertoe van andere landen waaronder die van de regio, aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan en deelneming van Irak aan andere internationale fora kunnen aanmoedigen.

IV. EEN RAAMWERK VOOR EEN TOENEMEND ENGAGEMENT

De verwezenlijking van de doelstellingen van Afdeling III zal afhangen van de mate waarin deze door een toekomstige Iraakse regering worden gedeeld en afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de veiligheids- en politieke toestand in Irak. De navolgende voorstellen voor acties zijn derhalve opties, dusdanig opgezet dat zij de drie verschillende fasen weergeven waarop wordt vooruitgelopen door Resolutie 1546 van de VR-VN en die in overleg met de toekomstige regering van Irak nader zijn uit te werken.

Evenzeer zal er beslist voor moeten worden gezorgd dat bij het ten uitvoer leggen de lidstaten van de EU, de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger samen werken, en volledig in coördinatie met de Verenigde Naties, zowel op het terrein als in de internationale fora. Een nauwe coördinatie met de Wereldbank, het IMF en andere internationale financiële instellingen zal ook onmisbaar zijn.

Fase I – Onmiddellijke acties

Op 30 juni 2004 zal de Iraakse interimregering de soevereiniteit overnemen en zal de Voorlopige Autoriteit van de Coalitie worden ontbonden. De EU zal, naast het lopende voorzien in bijstand voor de wederopbouw, in de periode tot de verkiezingen voor een Nationale Overgangsvergadering, de navolgende initiatieven kunnen overwegen:

EU-steun voor de verkiezingen: Vóór 31 december 2005 worden: verkiezingen voor een Nationale Overgangsvergadering die een nieuwe regering zal formeren en een nieuwe grondwet zal opstellen, een volksstemming om de nieuwe grondwet goed te keuren en algemene verkiezingen allemaal geacht plaats te hebben gevonden. De EU dient rekening te houden met een belangrijke rol bij de voorbereidingen voor de verkiezingen in Irak indien door de interimregering of de VN daarom wordt verzocht. Tevens zal de EU moeten afwegen of nadere inspanningen noodzakelijk zijn en of de voorwaarden op het terrein, vooral qua veiligheid, dusdanig zijn dat de inzet van EU-waarnemers bij de verkiezingen aangeraden mag worden.

Informele politieke dialoog: De EU moet zich zo spoedig mogelijk met de soevereine Irakese interimregering engageren. Indien de veiligheidssituatie dit toelaat zou een politieke dialoogbijeenkomst op trojkawijze op ministerniveau te Bagdad of in de marge van de VN-Algemene Vergadering in september 2004 kunnen worden gehouden. Ook zouden er ad hoc-bijeenkomsten op het niveau van hogere ambtenaren plaats kunnen vinden.

De EU-missies kunnen een belangrijke rol bij de voorbereiding van deze contacten en bij het bediscussiëren van de standpunten van de Iraakse autoriteiten vervullen. Voortbouwend op de financiële steun voor mensenrechten, ontwikkeling van de burgermaatschappij, kiezerseducatie en het grondwettig proces dat wordt geleverd, kan van de EU-missies eveneens de start van een informele dialoog worden gevraagd met de Iraakse burgermaatschappij in bredere zin, waaronder NGO's, religieuze groeperingen, de vakbeweging en opkomende politieke partijen.

De rechtsstaat en een burgerlijk bestuur. Efficiënte instellingen en een daadwerkelijke rechtsstaat zijn van topbelang om in Irak een veilige omgeving te bereiken en te behouden. De EU heeft in andere regio's in de wereld ervaring met steun aan institutionele capaciteitsopbouw op het gebied van justitie en veiligheid en heeft ook ervaring op gebieden zoals opleidingen, toezicht en begeleiding van de politiediensten die voor stabilisering na conflicten van groot belang zijn. In dit verband zouden de Europese Commissie en de EU-lidstaten wanneer dit nodig geacht wordt kunnen bezien of het instrumentarium dat door de EU-capaciteiten voor civiel crisisbeheer wordt aangeboden, in Irak kan worden ingezet, naast andere EG-instrumenten.

Het aanmoedigen van een positief engagement bij de buurlanden van Irak. De EU zou de Buurlandbijeenkomsten en daaruit voortvloeiende samenwerkingsinitiatieven steun moeten geven en Irak ertoe moeten brengen deel te nemen aan de tenuitvoerlegging van het EU-Strategische partnerschap met het Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten. Voorts kan

de EU de toekomst van Irak op geregelde basis aanboren bij Iran, Syrië, Turkije, Jordanië en de GCC-landen. De EU-missies in deze landen kunnen worden gevraagd voor continuïteit hierin te zorgen. De EU kan aanbieden deze steun uit te breiden en ook concrete vertrouwenwekkende maatregelen voor Irak en zijn buurlanden te omvatten, bijvoorbeeld bij het beheer van de grenzen en de douanediensden.

Een gecoördineerd standpunt inzake schulden en daarmee verbandhoudende conditionaliteit inzake economisch beleid. Omdat een definitief besluit over de voorwaarden van een dergelijke regeling bij de crediteurenlanden zelf ligt, zijn verscheidene EU-lidstaten betrokken bij de lopende onderhandelingen van de Club van Parijs over herstructurering/kwijtschelding van de schuld van Irak. Aangezien het waarschijnlijke inzetten van de nieuwe “Evian-benadering” van de Club van Parijs die was ontwikkeld voor landen met gemiddelde inkomens gevolgen voor de toekomstige betrekkingen van de EU met Irak zal hebben, doet men er beter aan de standpunten over de gepaste economische conditionaliteit die aan een overeenkomst is te hechten, te coördineren. Ook een geregelde dialoog tussen de Europese Commissie, het IMF, de Wereldbank en de Europese Investeringsbank kan opvattingen en activiteiten terzake helpen coördineren.

SAP-handelspreferenties. Irak komt in aanmerking voor het Stelsel van Algemene Preferenties (SAP) van de Europese Gemeenschap, hoewel dit stelsel sedert de eerste Golfoorlog niet meer is toegepast, vanwege sancties en daaropvolgende conflicten. Zodra de omstandigheden dit toelaten dient de Europese Commissie met het bestuur van Irak samen te werken om het stelsel van bestuurlijke samenwerking op te zetten dat voor een functioneren van het stelsel vereist is.

Lopende tenuitvoerlegging van humanitaire hulp en hulp bij de wederopbouw. De strategie van de EG-bijstand in 2003-2004 is vooral gericht op het volgen van de situatie in Irak, reagerend op nieuwe dringende humanitaire noden wanneer deze opkomen, het leveren van snelle extra hulpmiddelen voor de wederopbouw van Irak, met bijzondere nadruk op het scheppen van werkgelegenheid en het ondersteunen van de ontwikkeling van een multilateraal raamwerk onder toezicht van de Verenigde Naties en de internationale financiële instellingen. Als gevolg daarvan is de € 200 miljoen die bij gelegenheid van de Conferentie van Madrid uit de begroting van de EG was toegezegd voor de wederopbouw van Irak in 2003-2004 overgedragen aan VN-instanties en de Internationale Fondsfaciliteit voor de wederopbouw van Irak; de uitbetalingen zouden in deze fase sneller moeten gaan.

EG-kantoor: Het openen van een complete delegatie van de Europese Commissie in Irak hangt af van de veiligheidssituatie en van de beschikbaarheid van gemeenschapsmiddelen. Als eerste stap wil de Commissie een kantoor oprichten waarmee Irak ten kantore van haar delegatie in Amman wordt bestreken om de politieke vertegenwoordiging te helpen voorbereiden en lokale coördinatie van de wederopbouwhulp met de EU-lidstaten te helpen verzorgen. Het kantoor zal eveneens als liaison met de Bijstandsmisssie van de Verenigde Naties voor Irak en voor de Internationale Fondsfaciliteit voor de wederopbouw van Irak dienen. Zodra de omstandigheden zulks toelaten kan dit kantoor naar Bagdad verhuizen.

Fase II – Na de verkiezingen

De verkiezingen voor een Nationale Overgangsvergadering dienen tot de vorming van een Voorlopige regering te leiden en tot een intensivering van de werkzaamheden om een nieuwe grondwet op te stellen die dan later in 2005 bij volksstemming zal moeten worden bekrachtigd. Deze fase zal daarom het pad effenen voor een verdere samenwerking en dialoog

met Irak op heel wat gebieden. Naast de activiteiten die in fase I in gang zijn gezet, kunnen initiatieven ook het navolgende omvatten:

EU-bijdrage aan herstel en wederopbouw. De Europese Commissie heeft nog eens 200 miljoen euro voorgesteld als EU-bijdrage aan de wederopbouw van Irak in 2005⁴; zij verwacht dat nog zo'n bedrag in 2006 nodig zou kunnen zijn, afhankelijk van begrotingsverplichtingen en de mogelijkheid om toegezegde fondsen in de loop van 2005 uit te geven. De meeste fondsen zullen naar de Internationale Fondsfaciliteit voor de wederopbouw van Irak blijven vloeien, ofschoon een deel apart kan worden gezet voor rechtstreekse levering van technische-bijstandsprogramma's en capaciteitsopbouwsteun.

Dergelijke programma's kunnen institutionele opbouw in een aantal sectoren steun geven, afhankelijk van de belangen die van Iraakse kant worden genoemd. Op het gebied van politiek en veiligheid kan de EU, geheel in coördinatie met de VN, advies voor het constitutionele proces verlenen en ook verdere bijstand voor democratisering, het doorzetten van het burgerlijk recht, de rechtsstaat en de sector justitie en mensenrechten. Sectoren op sociaal en economisch gebied waarop vooral te richten is kunnen zijn: de formulering van beleid en goed bestuur, ook in fiscale en monetaire kwesties; de ontwikkeling van nationale statistieken; de totstandbrenging van een goed werkende handels, douane- en investeringsregeling; energie en vervoer; herstel en bescherming van het milieu; bevordering van de particuliere sector, het midden- en kleinbedrijf en een niet-discriminerend stelsel van openbare aanbestedingen.

Naast de wederopbouw hulp kan vanaf deze fase worden gekeken naar andere instrumenten ter verlichting van de externe financieringsbehoeften die uit de transitie voortvloeien en om de hervorming te schragen. Dit zal afhankelijk zijn van vooruitgang bij de verlichting van de externe schuld en een overeenkomst inzake een alomvattend macro-economisch programma voor Irak dat de steun van het IMF krijgt.

Formele politieke dialoog. De EU kan voorstellen om over een Gezamenlijke politieke verklaring tussen de EU en Irak tot overeenstemming te komen, teneinde de politieke dialoog te institutionaliseren. Dit kan een discussie over mensenrechten, regionale stabiliteit, terrorismebestrijding en non-proliferatie omvatten. Ook het Europees Parlement en de parlementen van de EU-lidstaten kunnen ertoe worden aangemoedigd contacten met de Nationale Overgangsvergadering na te streven.

Gezamenlijke werkgroepen in sectoren van wederzijds belang. Werkgroepen tussen de EU en Irak kunnen worden ingesteld om over samenwerking op gebieden als economie, statistiek en handelskwesties, energie (waaronder elektriciteit), vervoer, technische regelingen en normen, de informatiemaatschappij, mensenrechten, migratie en terrorismebestrijding te spreken. Een informele energiedialoog tussen de EU en Irak kan spoedig tot stand worden gebracht en de EU kan de deelneming van Irak aan andere regionale energie- en vervoersfora ondersteunen. Een bilaterale dialoog kan in de toekomst tot regionale vormen van dialoog leiden.

Fase III – Middellange termijn

De benoeming van een democratisch verkozen regering en de goedkeuring door Irak van een nieuwe grondwet, maar ook verkiezingen voor een uitvoerende en wetgevende macht moeten

⁴ 190 miljoen euro op begrotingslijn 19 08 07 – “steun voor het herstel en de wederopbouw van Irak” en 10 miljoen euro gereserveerd op begrotingslijn 19 04 03 – “ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat - eerbieding van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”

het de EU mogelijk maken de betrekkingen met Irak te normaliseren. In deze fase kan de EU aanvullend tot de volgende stappen overgaan:

Onderhandelingen voor een bilaterale overeenkomst. Een bilaterale overeenkomst tussen de EU en Irak zal het wederzijds belang van de ontwikkeling van een partnerschap weergeven en Irak's politieke, economische en sociale hervormingen ondersteunen. Een overeenkomst inzake handel en samenwerking, gelijkend op de overeenkomsten die er met andere landen ten oosten van de rivier de Jordaan bestaan, zou een passende eerste stap zijn. Daarna valt over een meer omvattende overeenkomst te denken.

Bijstand voor economische diversificatie en armoedebestrijding. Nu dat van Irak de inkomsten weer toenemen, inzonderheid vanwege hogere niveaus aan olieproductie, moeten zijn behoefte aan externe donorhulp wel afnemen. De EU kan zich richten op EG-bijstand voor programma's van technische- en capaciteitsopbouw, en economische diversificatie en armoedebestrijding/stijging van middelen van bestaan op een hoger plan brengen.

Oprichting van een regionaal kader. De EU kan naar methoden zoeken om de ervaring van het "Proces van Barcelona" inzake het bevorderen van samenwerking in sectoren zoals energie, vervoer, milieu, wetenschap en technologie, onderwijs, dialoog tussen culturen en de steun aan de burgermaatschappij te laten bijdragen aan het verrijken van een regionale samenwerking tussen Irak en zijn buurlanden. Tevens kan de EU naar manieren zoeken waarop Irak kan worden betrokken bij de dialoog van de EU met de andere partners in de regio, vooral die ten oosten van de rivier de Jordaan.

Voortgezette steunverlening voor de rechtsstaat, democratisering en mensenrechten. Het proces van democratisering in Irak zal met algemene verkiezingen niet zijn voltooid. De EU dient daarom met voorrang steun te blijven geven gedurende de middellange termijn, ten behoeve van meer capaciteit bij de Iraakse regering en burgermaatschappij om de democratie te versterken, de naleving van de mensenrechten te waarborgen (daaronder ook de rechten van vrouwen en minderheden), het respecteren van de rechtsstaat, het bestrijden van corruptie en het bevorderen van openheid, een goed financieel beheer en goed bestuur.

Lenen bij de Europese Investeringsbank. Naargelang de gerichtheid van externe steunverlening wegschuift van de schenkingen, kunnen leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) de tijdsspanne tussen schenkingen en betrokkenheid van de particuliere sector na de delging van de externe schuld van Irak helpen overbruggen, te beginnen met kapitaalintensieve projecten zoals in infrastructuur. Een mandaat voor de EIB om aan Irak te lenen kan gezien tegen de achtergrond van de nieuwe Financiële Perspectieven, eventueel als deel van een regionaal mandaat om ook de landen ten oosten van de rivier de Jordaan te omvatten.

Delegatie van de Europese Commissie. Men kan denken aan de opening van een delegatie te Bagdad.

V. CONCLUSIE

In deze Mededeling worden de eerste gedachten geformuleerd over hoe de EU haar betrekkingen met Irak gestalte kan geven, uitgaande van een beleid van een toenemend engagement waarmee de grondslagen voor een substantiëler en duurzamer betrekking voor de lange termijn worden gelegd. De aanbevelingen ervan zullen steeds opnieuw moeten worden gezien en naargelang de toestand op het terrein zich ontwikkelt, aan de omstandigheden

worden aangepast. De Raad van Ministers gelieve deze aanbevelingen te overwegen, zodat de Europese Raad een duidelijk signaal kan afgeven over de betrokkenheid van de EU om haar betrekkingen met Irak te versterken, in het bestek van Resolutie 1546 van de VR-VN en om een veilig, stabiel, democratisch en welvarend Irak, dat in vrede met zijn buurlanden en zijn regio leeft en een compleet en actief lid van de internationale gemeenschap is, een stevige grondslag te helpen geven.

Bijlage I Samenvatting van de voorstellen

FASE I – ONMIDDELLIJKE MAATREGELEN	FASE II – NA DE VERKIEZINGEN	FASE III – MIDDELLANGE TERMIJN
Steun aan verkiezingen, ook bijstand voor de ontwikkeling van de burgermaatschappij, de rechtsstaat en kiezerseducatie	Lopende steunverlening voor democratisering en de mensenrechten	Voortgezette bijstand voor democratisering, de mensenrechten en de rechtsstaat
Bezoek van de trojka en start van de informele politieke dialoog EU-Irak, daaronder ook een dialoog van de hoofden van de missies met de interimregering en de Iraakse burgermaatschappij	Begin van een formele politieke dialoog met de voorlopige regering alsmede een Gemeenschappelijke Verklaring EU/Irak Instelling van werkgroepen in sectoren van wederzijds belang	Opening van onderhandelingen voor contractuele betrekkingen EU/Irak
Aanmoediging van een positieve geëngageerdheid van de kant van Irak's buurlanden, daarbij ook de aanvang van eventuele vertrouwenwekkende maatregelen	Verdere steun aan de regionale dialoog en aan vertrouwenwekkende maatregelen	Steun aan de instelling van een regionaal kader
Administratieve samenwerking gericht op toepassing van SAP-preferenties, zodra mogelijk. Overleg en coördinatie inzake kwijtschelding/herstructurering van schulden en daarmee verbandhoudende conditionaliteit met betrekking tot het economisch beleid	Potentieel gebruik van andere EG-instrumenten om de externe financiële behoeften te verlichten en hervormingen door te voeren	EIB-leningen
Lopende tenuitvoerlegging van een pakket van 305 miljoen euro humanitaire bijstand en wederopbouw hulp	Aanvullende EG-bijdrage aan de wederopbouw, daaronder ook uitbreiding van bilaterale programma's van technische bijstand en capaciteitsopbouw	Steunverlening voor economische diversificatie en armoedebestrijding
Opening van een kantoor van de Europese Commissie		Opening van een delegatie van de Europese Commissie