
Vergaderjaar 2013–2014

33 750 V

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2014**

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2013

Hierbij bied ik u het Werkprogramma AIV 2014 aan.

Dit werkprogramma is eveneens aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal gezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN (AIV)**1. Soevereiniteit en democratische legitimiteit in de EU**

De discussie over de voortgang van de Europese samenwerking in het kader van de EU wordt in Nederland meer en meer gevoerd in termen van behoud en verlies van nationale soevereiniteit. Angst voor het uit handen geven van nationale zeggenschap lijkt bij veel burgers het verzet tegen in het bijzonder voorstellen tot versterking van de EMU te voeden. De omstandigheid dat de exclusieve beschikkingsmacht van de regering over wat zich binnen onze grenzen afspeelt voor een groot deel een fictie is, omdat de handelingsvrijheid van dezelfde regering vooral op het terrein van economie en financiën aanzienlijk wordt beperkt door gegroeide afhankelijkheden van andere landen en de werking van internationale markten, lijkt meer en meer uit het oog te worden verloren. Evenzeer wordt te weinig beseft dat het «poolen» van nationale soevereiniteit, dat wil zeggen het gemeenschappelijk uitoefenen door nationale regeringen van bevoegdheden, de meest effectieve methode is om te komen tot herstel van het handelingsvermogen van staten. In dit verband is het opmerkelijk dat in het onderhavige debat vaak een tegenstelling wordt aangebracht tussen het Europees bestuur en het nationaal bestuur. Deze tegenstelling lijkt kunstmatig, aangezien «Europa» een integrerend onderdeel is geworden van het nationaal bestuur. Doel van het advies is allereerst inzichtelijk te maken hoe Europees bestuur en nationaal bestuur in elkaar grijpen en te bezien wat nog de ruimte is voor de natiestaat en het handelingsvermogen van de nationale overheid. Wat zijn de voor- en nadelen van het delen van soevereiniteit?

De keerzijde van het vergroten van het handelingsvermogen door het «poolen» van soevereiniteit is mogelijk een toenemende kloof tussen burgers enerzijds en nationale en Europese bestuurders anderzijds. Het advies zal daarom tevens bezien hoe de democratische legitimatie van Europese besluitvorming op nationaal niveau het best kan worden gewaarborgd. In verschillende lidstaten, waaronder Nederland, is reeds sprake van een groeiende betrokkenheid van de nationale volksvertegenwoordiging bij de totstandkoming van besluiten in de Raden van de EU. Op welke manieren zou de rol van het Nederlands parlement, met het oog op de gewenste aanvaarding door Nederlandse burgers van EU-besluiten, verder kunnen worden versterkt? Bij deze vraag kan worden aangesloten bij ideeën die de Raad van State in het «Voorlichtingsdocument» van 18 januari 2013 heeft gedaan, alsook het advies dat de AIV heeft uitgebracht over het Europees Parlement (nr. 81, november 2012). Bij de uitwerking van het advies kan worden onderzocht welke lidstaten kunnen dienen als voorbeeld van een geslaagde democratische legitimatie op nationaal niveau van Europese besluitvorming. Bij dit onderwerp zal ook een relatie worden gelegd met het rijksbrede thema handelingsvermogen van de nationale overheid.

2. Maritieme veiligheid

Als traditioneel zeevarende natie is Nederland in grote mate afhankelijk van de zee voor zijn welvaart, vrede en veiligheid. Ten behoeve van de Nederlandse positiebepaling inzake een wereldwijde maritieme veiligheidsstrategie van de EU en de relevante discussies in NAVO-verband is behoefte aan een nadere omgevingsanalyse, die meer in detail gaat dan de Internationale Veiligheidsstrategie en de Strategische Monitor 2013. Nadere analyse van de maritieme dreigingen en kansen dient daarbij centraal te staan. Dergelijke dreigingen zijn veelal asymmetrisch en

transnationaal van aard (o.a. terrorisme, piraterij, grensoverschrijdende criminaliteit via zee (drugs-, mensen en wapenhandel), illegale migratie) of hebben een interstatelijk karakter (o.a. maritieme grensgeschillen rond het Arctisch gebied en in de Zuid-Chinese zee, concurrentie over grondstoffen en handelsroutes).

Kansen zijn er eveneens, vooral om de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsoptreden ter behartiging van de Nederlandse welvaarts- en veiligheidsbelangen (o.a. handel, investeringen, werkgelegenheid, bescherming van de maritieme infrastructuur) te vergroten. Met de opkomst van «nieuwe» maritieme machten en het groeiend aantal statelijke en niet-statelijke actoren in het maritieme domein biedt samenwerking met (Europese) bondgenoten een kader voor gecoördineerd optreden, maar dit sluit samenwerking tussen Nederland en derde actoren niet op voorhand uit.

Op basis van te specificeren dreigingen en ook kansen, alsmede potentiële partners, dient uiteindelijk de vraag beantwoord te worden in hoeverre (en dus ook: in welke mate) Nederland dient in te zetten op samenwerking en gecoördineerd optreden binnen de EU dan wel NAVO op het terrein van maritieme veiligheid om de kansen en dreigingen doeltreffend en doelmatig te kunnen adresseren.

Bij dit onderwerp kan mogelijk ook de relatie worden gelegd met het rijksbrede thema interne en externe veiligheid.

3. Het bevorderen van gelijke rechten voor LHBT

Gelijke rechten voor Lesbiennes, Homoseksuelen, Biseksuelen en Transgenders (LHBT) is een prioriteit in het Nederlands mensenrechtenbeleid in het buitenland. Op veel plaatsen in de wereld is de strijd voor gelijke rechten voor LHBT nog een *new frontier*. Zo is homoseksualiteit in 76 landen strafbaar. Gevangenisstraffen komen het meest voor, maar ook lijfstraffen zijn geen uitzondering. In vijf landen (Iran, Jemen, Mauritanië, Saudi-Arabië en Soedan) staat op homoseksualiteit de doodstraf. Geweld tegen LHBT is een wereldwijd fenomeen. LHBT kloppen vaak niet bij de politie aan uit angst voor geweld en om als LHBT te worden herkend. Jaarlijks worden meer dan 200 moorden van transgenders geregistreerd; het werkelijke aantal ligt waarschijnlijk nog veel hoger. Naast vervolging en geweld blijven ook discriminatie en ongelijke economische en sociale kansen een groot probleem, op het werk, op school of binnen de gezondheidszorg. Veel landen hebben geen anti-discriminatiewetgeving die specifiek LHBT beschermt. Redenen genoeg dus voor Nederland om gelijke rechten voor LHBT internationaal hoog op de agenda te zetten.

Nederland streeft naar meer structurele aandacht voor gelijke rechten van en het tegen gaan van geweld tegen LHBT binnen multilaterale organisaties zoals de VN, OVSE en de Raad van Europa. Het onderwerp is binnen deze organisaties niet onomstreden en stuit soms zelfs op veel weerstand bij andere lidstaten. Te grote westerse (Nederlandse) druk op het onderwerp heeft daarbij een contraproductief effect. Ook heeft Nederland zich voorgenomen de bilaterale inspanningen op het onderwerp, die zich nu vooral richten op landen in Oost-Europa / Centraal-Azië en Sub-Sahara Afrika, mogelijk uit te breiden naar Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Aan de AIV kan worden gevraagd:

- a) Op welke wijze kan Nederland in multilateraal verband het aantal landen vergroten dat zich inzet voor de bevordering van gelijke rechten

voor LHBT? Op welke wijze zouden vooral niet-westerse landen over de streep kunnen worden getrokken?

- b) Welke manieren ziet de Raad voor Nederland om de discussie aan te gaan met landen die zich bijvoorbeeld beroepen op zogenoemde *cultural and traditionales values* en daarmee eigenlijk ieder begin van een inhoudelijke discussie in de kiem smoren? Ook zijn er landen die bezwaren noemen die uitgaan van de VN-basisdocumenten. Zij stellen dat omdat LGBT niet als discriminatiegrond is erkend in de Universele Declaratie en BuPo / ESOCUL, er geen norm is en we geen nieuwe concepten moeten introduceren die tot verdeeldheid leiden. Hoe kunnen we landen overtuigen die dit inbrengen?
- c) Op welke wijze kan Nederland het beste gelijke rechten voor LHBT bevorderen in landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten (via het maatschappelijk middenveld, bilaterale relaties, multilaterale kanalen)? Hoe het onderwerp op de bilaterale agenda krijgen met landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, zonder het risico te lopen als gesprekspartner op een zijspoor te worden gezet?
- d) Hoe kan Nederland gelijke rechten voor LHBT als prioriteit in zijn mensenrechtenbeleid oppakken en internationaal agenderen, zonder het risico te lopen dat dit de gevoelde westerse druk te groot maakt en daarmee de Nederlandse inzet op het onderwerp contraproductief wordt?

Bij dit onderwerp kan mogelijk ook een relatie worden gelegd met het rijksbrede thema handelingsvermogen van de nationale overheid.

4. Het internationaal opererende bedrijfsleven

In het tegenwoordige tijdsgewricht spelen internationaal opererende ondernemingen in toenemende mate een rol op het wereldtoneel. Hun gedrag wordt onder meer bepaald door uiteraard de markt, internationale regels en tradities binnen de betreffende sector. De marges zijn groot, waardoor bedrijven een naar de mening van velen onevenredig grote invloed kunnen uitoefenen op landen en individuen. Neem de rol van de financiële instellingen op de huidige internationale financiële en economische crisis. Ook kan worden gedacht aan creatieve constructies om optimaal gebruik te maken van verschillen in belastingregiems.

Met de grote invloed van bedrijven op de internationale wereld, klinkt ook een toenemende roep om hen meer bij de internationale besluitvorming te betrekken, hen meer te benutten om mondiale publieke goederen te verwezenlijken (vooral op het terrein van de duurzaamheid), maar ook om hun gedrag meer te reguleren (maar het is niet gelukt hierover binnen de WTO meer afspraken te maken).

Aan de AIV kan worden gevraagd:

- 1) Hoe kan internationaal een betere balans worden gecreëerd in de driehoek overheid – bedrijfsleven – maatschappelijke organisaties?
- 2) Welke manieren ziet de Raad om het internationale bedrijfsleven meer te betrekken, formeel dan wel informeel, bij internationale besluitvorming over economie, duurzaamheid, arbeidsomstandigheden enzovoorts?
- 3) Hoe kan het bedrijfsleven meer betrokken raken in netwerken rond de bestudering en aanpak van bijvoorbeeld de nexus van energie, klimaat, milieu en economie?

Het wordt op prijs gesteld als bij de advisering over deze vragen speciale aandacht kan worden besteed aan het opereren van het internationale bedrijfsleven in opkomende markten.

Bij dit onderwerp kan mogelijk ook een relatie worden gelegd met de rijksbrede thema's handelingsvermogen van de nationale overheid en duurzame ontwikkeling.

5. Klimaatbeleid en stranded assets

Om binnen het scenario van klimaatverandering met maximaal 2 graden temperatuurstijging te blijven, kan volgens de berekening van de Britse denktank *Carbontracker* nog hooguit een vijfde van de bewezen mondiale fossiele reserves worden verbrand. De mogelijkheid dat het merendeel van de voorraden fossiele brandstoffen vanwege klimaatverandering niet kan worden gebruikt, bedreigt de investeringen van internationale oliemaatschappijen en daarmee de stabiliteit van de financiële markten. Men spreekt hierbij wel van «*unburnable carbon*», de «*carbon bubble*» of «*stranded assets*».

De mogelijke gevolgen hiervan voor private en publieke partijen wereldwijd zijn nog onvoldoende in kaart gebracht. Zonder internationale actie tegen klimaatverandering reageren de financiële markten voorlopig niet. Maar als de verwachte forse overschrijding van de 2 gradendoelstelling tot drastische maatregelen tegen emissies mocht leiden, dan blijft een groot deel van de fossiele brandstofvoorraad mogelijk alsnog ongebruikt.

Dit roept alvast de nodige vragen op. Wat zullen de gevolgen zijn voor de internationale financiële sector? Welke risico's lopen Nederlandse private investeerders, zoals pensioenfondsen? Wat betekent dat voor het Nederlandse verdienmodel, dat nauw verbonden is met energieontwikkelingen in het buitenland? Wat betekent dat voor klimaatfinanciering door de private sector? Hoe kan het Nederlandse buitenlandbeleid daar op inspelen en welke rol kunnen Nederlandse diplomaten spelen met een nieuwe *multistakeholder* benadering?

Met deze vragen kan worden aangesloten bij het rijksbrede thema duurzame ontwikkeling.

6. Herziening van het Verdrag van Cotonou

Het verdrag van Cotonou van de EU met de ACS-landen (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) loopt af in 2020. De discussie over de toekomst van de relatie tussen de ACS-landen en de EU dient nu gevoerd te worden om effect te kunnen sorteren op de komende verdragsonderhandelingen. Het verdrag is een unieke combinatie van ontwikkelingssamenwerking in één kader met handel, politieke samenwerking en migratie. Het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) voor de financiering van de ACS levert een belangrijk deel van de middelen voor externe betrekkingen van de EU.

De AIV kan het volgende worden gevraagd.

- a) Hoe is de samenwerking van de EU met de ACS-landen te beoordelen vanuit het perspectief van OS-handel, politieke samenwerking en migratie? Welke resultaten heeft het Verdrag van Cotonou opgeleverd en hoe is de balans (positief / negatief) indien vergeleken met andere samenwerkingsmodellen?
- b) Worden in de samenwerking met de ACS-landen strategische samenwerkingsdoeleinden van de EU behartigd, in het kader van duurzame ontwikkeling, hernieuwbare energie, migratie, mensenrechten en vredesopbouw, en hoe effectief is deze samenwerking in vergelijking met samenwerking met andere regionale landengroepen, zoals de Afrikaanse Unie of Comesa? Wat is de invloed van de EU en

welke rol spelen nieuwe machten zoals China op het bepalen van de agenda?

- c) Heeft de ACS-relatie (als eenheid) nog bestaansrecht en zo ja, op basis waarvan? Of zou het beter zijn met de regio's afzonderlijk (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) afspraken te maken? Zo ja, hoe zouden deze afspraken vorm gegeven moeten worden?
- d) Moet er een follow-up komen op het Cotonou-verdrag? Zo ja, welke vorm zou dit moeten krijgen (al dan niet juridisch bindend) en wat zou de inhoud hiervan moeten zijn (welke onderwerpen)?

Bij dit onderwerp kan mogelijk ook een relatie worden gelegd met het rijksbrede thema duurzame ontwikkeling.

7. Afrika

Afrika is een continent met de afgelopen jaren indrukwekkende groei-cijfers, maar ook het continent dat al decennialang de grootste armoede kent en geteisterd wordt door slecht bestuur en langslpende gewelddadige conflicten. De inzet van enorme voorraden aan natuurlijke hulpbronnen, een omvangrijke, jonge en goedkope beroepsbevolking en het aantrekken van buitenlandse investeringen hebben een vooruitgang gebracht die in decennia met hulpprogramma's niet kon worden bereikt. De groei is aanzienlijk, maar ook kwetsbaar door corruptie, criminaliteit, terrorisme en radicalisme.

Het kabinet bereidt een beleidsnota voor over Afrika waarin onder meer de speerpunten voor met name ontwikkelingssamenwerking en diplomatie voor de komende jaren worden beschreven. In de beleidsnota brengt het kabinet focus aan in de aandachtsgebieden – zowel thematisch als geografisch – waar Nederland zich de komende jaren vooral op zal richten. De AIV zal worden gevraagd deze focus nader te bezien en ook in te gaan op de mogelijke rol van de krijgsmacht, gegeven de door de AIV geschetste ontwikkelingen. Daarbij zal ook worden gevraagd naar aandachtsgebieden die buiten de zogeheten geïntegreerde benadering liggen, zoals training en oefening en bilaterale militaire samenwerking.

De herkenbaarheid van Nederlandse belangen is noodzakelijk voor het draagvlak voor het buitenlands beleid in de Nederlandse samenleving. Afrika herbergt risico's op de zuidflank van Europa. Risico's voor de aanvoer van grondstoffen, mensensmokkel, drugshandel, radicalisme en terrorisme kunnen directe bedreigingen vormen voor onze veiligheid. De vraag is in hoeverre deze problematiek te koppelen is aan specifieke ontwikkelingen in Afrika en of Nederland hier invloed op uit kan oefenen en welke rol de krijgsmacht hier in kan spelen.

Bij dit onderwerp kan mogelijk ook een relatie worden gelegd met de rijksbrede thema's interne en externe veiligheid, handelingsvermogen van de nationale overheid en duurzame ontwikkeling.